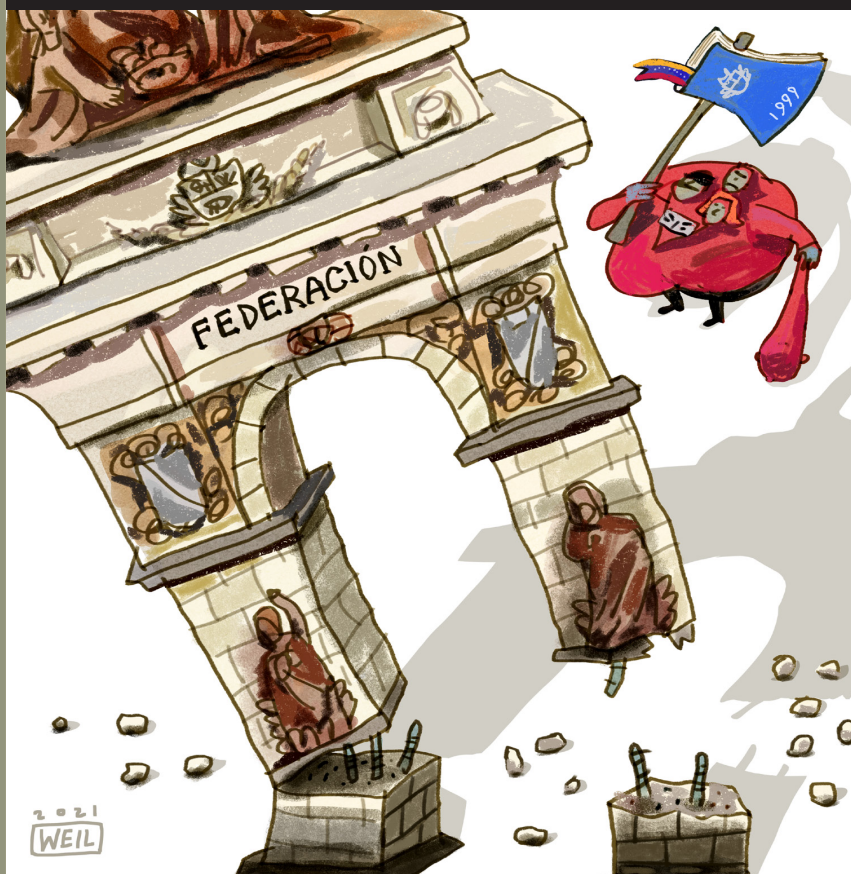




ACADEMIA DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

DEL ESTADO FEDERAL AL ESTADO COMUNAL

Rafael Badell Madrid



SERIE ESTUDIOS Nº 133

**DEL ESTADO FEDERAL
AL ESTADO COMUNAL**



Academia de Ciencias Políticas y Sociales

RAFAEL BADELL MADRID

**DEL ESTADO FEDERAL
AL ESTADO COMUNAL**

Serie Estudios

133

Caracas 2021

B141

Badell Madrid, Rafael

Del Estado Federal al Estado Comunal / Rafael Badell Madrid. -- Caracas:
Academia de Ciencias Políticas y Sociales, 2021.

148 p.

Serie Estudios, 133

ISBN: 978-980-416-033-2

Depósito legal: DC2021001173

1. DERECHO CONSTITUCIONAL 2. ESTADO COMUNAL 3. PODER
POPULAR I. Título

© DEL ESTADO FEDERAL AL ESTADO COMUNAL

© 1ª Edición, Copyright, 2021

© Rafael Badell Madrid

Queda hecho el depósito de ley

Depósito legal: DC2021001173

ISBN: 978-980-416-033-2

Portada: Evelyn Barboza

Diseño de caricatura: Roberto Weil

Diagramación: Oralia Hernández

Queda prohibida la reproducción parcial o total de este libro, por medio de cualquier proceso reprográfico o fónico, especialmente por fotocopia, microfilme, offset o mimeógrafo.

Impreso en Venezuela

Printed in Venezuela

Academia de Ciencias Políticas y Sociales

*Junta Directiva
Período 2021-2022*

Presidente:	<i>Julio Rodríguez Berrizbeitia</i>
Primer Vicepresidente:	<i>Luciano Lupini Bianchi</i>
Segundo Vicepresidente:	<i>Rafael Badell Madrid</i>
Secretario:	<i>Cecilia Sosa Gómez</i>
Tesorero:	<i>Gerardo Fernández Villegas</i>
Bibliotecario:	<i>Carlos Ayala Corao</i>

Individuos de Número

Luis Ugalde, S.J.	Guillermo Gorrín Falcón
José Guillermo Andueza	James-Otis Rodner
Juan Carlos Pro-Rísquez (<i>e</i>)	Ramón Escovar León
José Muci-Abraham	Román J. Duque Corredor
Enrique Urdaneta Fontiveros	Gabriel Ruan Santos
Alberto Arteaga Sánchez	José Antonio Muci Borjas
Jesús María Casal	César A. Carballo Mena
León Henrique Cottin (<i>e</i>)	Juan C. Carmona Borjas
Allan Randolph Brewer-Carías	Salvador Yannuzzi Rodríguez
Eugenio Hernández-Bretón	Alfredo Morles Hernández (+)
Carlos Eduardo Acedo Sucre	Héctor Faúndez Ledesma
Luis Cova Arria	Carlos Leáñez Sievert
Humberto Romero-Muci	Luis Guillermo Govea U., h
Ramón Guillermo Aveledo	Oscar Hernández Álvarez
Hildegard Rondón de Sansó	Fortunato González Cruz
Henrique Iribarren Monteverde	Luis Napoleón Goizueta H.
Josefina Calcaño de Temeltas	

CONTENIDO

I.	Antecedentes	13
II.	Idas y venidas constitucionales	16
III.	La Constitución de 1961.....	32
1.	Régimen federal en la Constitución de 1961.....	33
2.	Cláusula de descentralización y Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público.....	38
3.	Elección y remoción de gobernadores mediante votación popular.....	44
4.	Elección y remoción de alcaldes mediante votación popular.....	47
IV.	De la Constitución de 1999 al Estado comunal.....	49
1.	Consideración general	49
2.	Sistema federal de la Constitución de 1999.....	51
3.	Normas constitucionales contrarias a la idea de Estado Federal descentralizado	55
3.1.	La eliminación del bicameralismo del órgano parlamentario	55
3.2.	Competencias ampliadas para el presidente de la República	58
3.3.	Falta de autonomía de los estados en la regulación de las materias concurrentes y exclusivas.....	59
3.4.	El papel de los municipios	61
4.	Proyecto bolivariano del establecimiento de un estado comunal	68

4.1. Punto previo: El “Estado comunal”	68
4.2. Camino al Estado Comunal.....	72
4.3. El intento de reforma constitucional de 2007	75
4.4. Reforma de la Constitución a través de la ley.....	80
4.5. Sentencia de la Sala Constitucional número 565 del 15 de abril de 2008. Interpretación del artículo 164.10 de la Constitución.....	84
4.6. Reforma de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de las Competencias del Poder Público	87
4.7. Las leyes del poder popular	91
4.7.1. Ley Orgánica del Poder Popular.....	94
4.7.2. Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno	99
4.7.3. Decreto N° 9.043, con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica para La Gestión Atribucio- nes, Comunitaria de Competencias, Servicios y Otras Atribuciones	105
4.7.4. Órganos Desconcentrados de las Regiones Es- tratégicas de Desarrollo Integral y la Ley Especial Sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital.....	109
5. Proyecto de Ley de Ciudades Comunales de marzo de 2021	112
V. Del Estado Comunal y sus implicaciones para la democracia en Venezuela.....	119
1. Violaciones del régimen democrático por el Estado Comunal.....	122
1.1. Violación del Estado Federal	123
1.1.1. Transferencia de funciones desde los entes político territoriales a las entidades del Poder Popular.....	125
1.1.2. Gobierno obediencial.....	126
1.2. Distorsión de la democracia participativa y violación de la democracia representativa	129
1.3. Violación del pluralismo político.....	136

1.4. Usurpación de competencias electorales del Consejo Nacional Electoral por los órganos del Estado Comunal.....	138
VI. Consideración final.....	140
VII. Bibliografía.....	142

I. ANTECEDENTES

Desde sus inicios como República independiente Venezuela se ha debatido entre un sistema federal, que fue el originario, y uno unitario con fuerte concentración del poder. En buena medida esa tensión entre un verdadero federalismo y la mayor concentración del poder es reflejo o consecuencia de la confrontación, que también ha existido desde la independencia, entre el pensamiento civil y el militar.

Nuestro objetivo es analizar cómo ha mutado el régimen de Estado Federal consagrado por primera vez en la Constitución de 1811, hasta nuestros días con el intento de instauración de un estado comunal. En efecto, veremos que el régimen de Estado Federal en Venezuela ha mutado desde un federalismo clásico establecido en la Constitución de 1811, que lo adoptó íntegra y definitivamente, no como una imitación de la forma de Estado de los Estados Unidos, sino como una forma original producto de la verdadera unión de siete provincias que decidieron confederarse dentro del territorio venezolano y formar un nuevo Estado; pasando por las sucesivas constituciones venezolanas que inmediatamente, a partir de la Constitución de 1819, redujeron significativamente el poder de las provincias y se decantaron por un modelo más centralizado y más acorde con los ideales de concentración de poder propios de los regímenes caudillistas.

No fue sino hasta la Constitución de 1864 cuando se vislumbró nuevamente el modelo de Estado Federal que promueve la descentralización de poder. Sin embargo, dicha descentralización tampoco fue definitiva y estuvo en constante pugna con el modelo centralista, de modo que se ha producido, a lo largo de la historia constitucional venezolana una gran tesitura entre las ideas unitarias y las ideas de descentralización territorial y funcional. Destacó indudablemente el esfuerzo

llevado a cabo durante la vigencia de la Constitución de 1961, cuando se trató de profundizar el Estado Federal, entendido como la repartición territorial y funcional de poderes entre las distintas entidades político territoriales: la República, los Estados y los Municipios.

Ciertamente, la Constitución de 1961, promovió la consolidación del Estado Federal a través de la elección de gobernadores y alcaldes mediante votación popular; también se promovió la descentralización mediante la progresiva transferencia de competencias desde el poder nacional al poder estatal y al poder municipal, todo ello con fundamento en los artículos 2 y 137, respectivamente, de la Constitución. Solo en apariencia esto pareció haber sido profundizado en la Constitución de 1999, que vuelve a repetir el régimen de descentralización territorial y funcional como lo venía haciendo la Constitución de 1961, estableciendo en el artículo 4 la forma de Estado Federal descentralizado en los términos establecidos en la Constitución y en el artículo 136 que “*El Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional. El Poder Público Nacional se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral*” y además que si bien cada una de las ramas del Poder Público tiene sus funciones propias, “*los órganos a los que incumbe su ejercicio colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado*”; consagrando de esta forma el principio de separación de poderes junto con el principio de colaboración y cooperación.

Pero además, la Constitución de 1999 establece un régimen de descentralización funcional progresiva que se extiende incluso más allá de lo establecido en la Constitución de 1961, consagrando en 4 cláusulas (artículos 157, 158, 173 y 184) la obligación de promover la descentralización de competencias desde el poder nacional al poder estatal y al poder municipal, y la desconcentración y transferencia de servicios desde el poder estatal y el poder municipal a las comunidades y grupos vecinales organizados. Incluso la Constitución de 1999 crea un órgano de rango constitucional especializado en la planificación y coordinación de las políticas de descentralización, como lo es el Consejo Federal de Gobierno regulado en el artículo 185 constitucional. Sin embargo, esa Constitución de 1999 llevaba consigo también normas que fueron el germen de la destrucción del federalismo; normas que eliminaron el

bicameralismo del órgano parlamentario nacional, normas que ampliaron el ámbito de competencias del poder nacional y redujeron el del poder estatal y el poder municipal, en fin, normas que dieron paso a la pronta centralización del poder.

Luego de la entrada en vigencia de la Constitución de 1999 se inició un proceso de desconstitucionalización, desdemocratización, desfederalización y deslegalización en Venezuela, instaurado desde el Poder Ejecutivo Nacional, el Poder Judicial y el Poder Legislativo. En el 2007, tras apenas 8 años de vigencia de la Constitución, se quiso reformar su texto para incluir una nueva estructura de estado basada en comunas que pretendía transformar el Estado Federal a un Estado claramente comunal. Esta propuesta de reforma constitucional fue rechazada por la voluntad popular, pero el proceso de desconstitucionalización y desfederalización continuó con la promulgación de toda una legislación dirigida a sustituir las cláusulas del Estado Federal descentralizado (cláusulas dormidas) contenidas en la Constitución por las bases para el establecimiento de un modelo de Estado comunal, junto con una serie de decisiones dictadas por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia que distorsionaron los principios y valores del Estado Federal y favorecieron interpretaciones que condujeron a la concentración del poder en el Poder Nacional y la disminución de competencias y autonomía del Poder Estatal y el Poder Municipal.

La legislación destinada a establecer un Estado Comunal en Venezuela ha desdibujado y falseado la Constitución, la democracia y el Estado de Derecho. Se ha desconstitucionalizado y desdemocratizado el Estado de Derecho en Venezuela. Se ha producido el vaciamiento o desmontaje de las normas, principios y valores de la Constitución referidos al régimen federal y de descentralización.

Se han hecho interpretaciones manipulativas de la Constitución y se han sancionado normas totalmente opuestas a ella, a su espíritu y a sus principios. Se ha violado todo el "*Bloque de la Constitucionalidad*". El Estado Comunal es violatorio del régimen democrático establecido en la Constitución y en los instrumentos internacionales, por cuanto viola la forma de Estado Federal y por ende el Estado democrático; distorsiona el derecho a la participación democrática en violación del derecho de los ciudadanos al sufragio para la elección de sus representantes;

viola el principio de pluralismo político y viola las garantías básicas de los procesos electorales al desconocer las atribuciones constitucionales del Consejo Nacional Electoral. El Estado Comunal busca eliminar el ejercicio de la democracia representativa y sustituirlo por una supuesta única forma de participación “directa”, también llamada “democracia protagónica”.

II. IDAS Y VENIDAS CONSTITUCIONALES

La Constitución sancionada el 21 de diciembre de 1811 recogió la voluntad plasmada en el Acta de Independencia del 5 de julio de 1811, en la que las provincias de Margarita, Mérida, Cumaná, Barinas, Barcelona, Trujillo y Caracas se declaraban independientes de la monarquía española. La Constitución selló la unión de las provincias que meses antes se habían declarado libres e independientes a través de un pacto fundacional que dio lugar a la Confederación Venezolana de Provincias.¹

De forma que Venezuela nació como Estado independiente bajo el esquema de un Estado Federal que aseguraba y garantizaba a las provincias la forma de gobierno republicano que cada una de ellas adoptare para la administración de sus negocios domésticos.²

Esta Constitución de 1811 otorgó importantes facultades a las parroquias -lo que en nuestros días conocemos como municipio- la entidad local básica, las cuales tenían una labor crucial en la elección de los representantes populares dado que la población de tales entidades tenía el deber de reunirse para votar por quienes serían los electores parroquiales, quienes a su vez elegían a los representantes de su provincia. El

¹ Véase Jesús María Casal, *Apuntes para una historia del derecho constitucional de Venezuela*, Centro para la Integración y el Derecho Público y Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2019, donde se detallan los períodos de la historia constitucional venezolana y las razones sociopolíticas que motivaron sus constantes cambios.

² Consistió en un pacto federal de las provincias de Margarita, Mérida, Cumaná Barinas, Barcelona, Trujillo y Caracas. En virtud de la autonomía reconocida a las Provincias, éstas podían establecer sus propias Constituciones siempre que no contravinieran los principios del Pacto Federal, ejemplo de ello son las Constituciones de Barcelona y de Caracas. Allan Brewer-Carías, *Historia Constitucional de Venezuela. Colección Tratado de Derecho Constitucional*, Tomo I, segunda edición, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2013, p. 294.

artículo 21 señalaba: *“El día primero de noviembre de cada dos años, se reunirán los sufragantes en todas las parroquias del Estado, para elegir libre y espontáneamente los electores parroquiales que han de nombrar el Representante o Representantes que correspondan aquel bienio a su Provincia”*.

La organización federal quedó establecida de forma expresa en el artículo 133: *“El Gobierno de la Unión asegura y garantiza a las Provincias la forma de Gobierno Republicano que cada una de ellas adoptare para la administración de sus negocios domésticos: sin aprobar Constitución alguna Provincial que se oponga a los principios liberales, francos de representación admitidos en ésta, ni consentir que en tiempo alguno se establezca otra forma de Gobierno en toda la Confederación”*.

Esta confederación de provincias preveía la incorporación de otras provincias, por eso el artículo 128 de esa Constitución disponía que: *“Luego que libres de la opresión que sufren las Provincias de Coro, Maracaibo y Guayana, puedan y quieran unirse a la Confederación, serán admitidas a ella, sin que la violenta separación en que a su pesar y el nuestro han permanecido, pueda alterar para con ellas los principios de igualdad, justicia y fraternidad, de que gozarán desde luego como todas las demás Provincias de la unión”*.

La Constitución de 1811 no tomó nada *“...del constitucionalismo español, ya que el propósito independentista pasaba por negar el pasado ibérico, a diferencia de los norteamericanos, que lejos de denostar de la cultura anglosajona, siempre se mantuvieron dentro de ellas”*.³

Por el contrario, como señala Escovar León, con *“la poderosa participación de civiles como Juan Germán Roscio, Francisco Javier Yanes, Francisco Javier Ustáriz, Miguel José Sanz, Fernando Peñalver, Francisco Espejo y Francisco Isnardi”*,⁴ se estableció la forma federal del Estado y el esquema clásico de separación de poderes⁵ como

³ Rafael Arráiz Lucca, *Las Constituciones de Venezuela (1811-1999)*, 1º Edición, Editorial Alfa, Caracas, 2012. p. 31.

⁴ Ramón Escovar León, “El rescate de los líderes civiles de la independencia”, en *El pensamiento político y jurídico de la independencia*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2021. p.15.

⁵ Allan Brewer-Carías, *Historia Constitucional de Venezuela. Colección Tratado de Derecho Constitucional*, ob. cit., p. 112.

lo había hecho ya la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787.

El Congreso Constituyente de 1811, en donde Roscio tuvo una participación decisiva, “...suprimió y prohibió la concentración de los poderes públicos, característica fundamental del despotismo; estableció expresamente la separación de dichos poderes; consagró los derechos del hombre e impulsó determinantemente la democracia a través de la representación, como medio de conquista efectiva de las libertades públicas y de la igualdad política y civil”.⁶

Pero en verdad no se trataba de una copia de la experiencia americana. El modelo federal era el adecuado para reunir a las entidades que se agrupaban en el nuevo Estado; las diferencias que existían entre ellas cedían ante la común e inminente amenaza de una posible reconquista.⁷

Francisco de Miranda consideraba que el texto de esta Constitución no se adaptaba a la realidad venezolana, dado su espíritu federal y, luego, cuando se perdió la primera República, el entonces coronel Simón Bolívar le atribuyó parte de la derrota, precisamente, al carácter federal de este texto constitucional.

De allí en adelante, desde la Constitución de 1811 hasta la de 1999, se han establecido regulaciones diversas que otorgan mayor o menor grado de federalismo o descentralización, sin que exista realmente una constante en ese asunto. Por el contrario, “*hemos tenido en nuestro Estado Constitucional una tensión en lo que se refiere a la Forma de Estado y el Federalismo se ha convertido en un objetivo, en una aspiración, en un proyecto político constitucional que nunca hemos terminado de concretar*”.⁸

Contrariamente a su predecesora, en la Constitución de Angostura de 1819 el poder central se fortaleció considerablemente. El artículo 1 de la Sección Primera “*De la República*”, del Título 2 “*De la República*

⁶ Enrique Urdaneta Fontiveros, “Juan Germán Roscio: el alma civil de la República Naciente. A los 200 años de su fallecimiento”, en *El Pensamiento Político y Jurídico de la Independencia*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2021. pp. 137-138.

⁷ Juan Garrido Rovira, *El Congreso Constituyente de Venezuela*, Universidad Monteávila, Caracas, 2010. p. 16.

⁸ José Vicente Haro, “Los problemas del federalismo en Venezuela y el Consejo Federal de Gobierno”, *Revista Jurídica de la Sindicatura Municipal de Chacao: Erga Omnes*, número 5, Ediciones Sindicatura Municipal de Chacao, Caracas, 2010. p. 133.

y *División de su Territorio*”, expresamente establecía: “*La República de Venezuela es una e indivisible*”. Esta caracterización denota el profundo nivel de centralismo que desconoce a los estados como entes territoriales autónomos, reuniéndolos a todos en la República de Venezuela, pareciendo referirse este artículo, no a una federación, sino a un Estado unitario.

En este sistema, los gobernadores se encontraban subordinados en forma directa al presidente de la República y éstos a su vez presidían las municipalidades y eran los prefectos de las capitales de las provincias, así lo establecía el artículo 1 de la Sección 1^a: “*De la Administración de las Provincias*” perteneciente al Título 9: “*Organización interior*”: *En cada Capital de Provincia habrá un Gobernador sujeto inmediatamente al Presidente de la Republica. No mandará las armas que estarán a cargo de un Comandante Militar*”. Los gobernadores, entonces, no gozaban de autonomía, entendiendo que esta es una *conditio sine qua non* para la existencia de una federación descentralizada, de forma que no habrá autodeterminación donde deban seguirse inexorablemente órdenes del poder central. Esta Constitución estuvo orientada por el ideal centralista de Simón Bolívar, de cuyas palabras se desprendía el rechazo a la idea del Estado Federal plasmada en la Constitución de 1811: “*Pero lo que debilitó más el Gobierno de Venezuela, fue la forma federal que adoptó, siguiendo las máximas exageradas de los derechos del hombre, que autorizándolo para que se rija por sí mismo rompe los pactos sociales, y constituye a las naciones en anarquía*”.⁹

En esta Constitución de 1819 se incorporó como parte del territorio de la República de Venezuela, a las provincias de Coro, Maracaibo y Guayana, tal y como había establecido el precitado artículo 128 de la Constitución de 1811 (véase artículo 2 de la Sección Primera “*De la República*”, del Título 2 “*De la República y división de su territorio*” de la Constitución de 1819).

La Constitución Política de la República de Colombia de 1821, que reunió a los territorios de la Capitanía General de Venezuela, establecida por Real Cédula de 8 de septiembre de 1777 y el Virreinato de

⁹ Simón Bolívar, *Manifiesto de Cartagena*, Ministerio de Cultura de Colombia, Bogotá, 2012, pp. 28 y 29.

Nueva Granada en una misma nación, artículo 6 de la Constitución de 1821, puso nuevamente de manifiesto la tensión entre centralismo y descentralización.

Esta Constitución tuvo sus antecedentes más inmediatos en la Ley Fundamental de la Unión de los Pueblos de Colombia de 12 de julio de 1821, que asumió los cimientos levantados en la anterior Ley Fundamental de la República de Colombia de 17 de diciembre de 1819, sancionada por el Congreso de Angostura. Es importante tener en cuenta la disposición del artículo 7 de la primera ley de las mencionadas que estableció que la Constitución de la República de Colombia debía estar en armonía con los principios liberales que, para el momento, habían sido reconocidos en *“la sabia práctica de otras naciones”*.¹⁰

La forma de organización político territorial prevista en esta Constitución se basó en departamentos, que estaban bajo el cargo de intendentes que eran agentes inmediatos del Presidente de la República.¹¹ Cada departamento se subdividía en provincias cuyo gobierno era ejercido por gobernadores que, a su vez, estaban subordinados a los intendentes de departamento.¹² Las provincias se dividían en cantones y estos en parroquias.

Varias leyes regularon y determinaron el número de departamentos y provincias de la República de Colombia. La primera de ellas fue la *“Ley sobre la organización y régimen político de los departamentos, provincias y cantones en que se divide la República”*, que dispuso que la República estaría conformada por siete departamentos:

“...del Orinoco, incluyendo las provincias de Guayana, Cumaná, Barcelona y Margarita; de Venezuela, incluyendo las provincias de Caracas y Barinas; de Zulia, incluyendo las provincias de Coro, Trujillo, Mérida y Maracaibo; de Boyacá, incluyendo a las provincias de Tunja, Socorro, Pamplona y Casanare; de Cundinamarca, incluyendo las provincias de Bogotá, Antioquia, Mariquita y Neiva; del Cauca, incluyendo las provincias de

¹⁰ *“El presente Congreso de Colombia formará la Constitución de la República, conforme a las bases expresadas y a los principios liberales que ha consagrado la sabia práctica de otras Naciones”*.

¹¹ Véase el artículo 151 de la Constitución de la República de Colombia.

¹² Véase el artículo 153 de la Constitución de la República de Colombia.

Popayán y del Chicó; y del Magdalena, incluyendo las provincias de Cartagena, Santamarta y Riohacha”.¹³

A aquella, le siguió la “Ley de división territorial de la República” que dividía la República en doce departamentos, a saber:

“...del Orinoco, incluyendo las provincias de Cumaná, Guayana, Barcelona y Margarita; de Venezuela, incluyendo las provincias de Caracas y Carabobo; de Apure, incluyendo las provincias de Barinas y Apure; del Zulia, incluyendo las provincias de Maracaibo, Coro, Mérida y Trujillo; de Boyacá, incluyendo a las provincias de Tunja, Pamplona, Socorro, y Casanare; de Cundinamarca, incluyendo las provincias de Bogotá, Antioquia, Mariquita y Neiva; del Magdalena, incluyendo las provincias de Cartagena, Santamarta y Riohacha; del Cauca, incluyendo las provincias de Popayán, del Chocó, de Pasto y de la Buenaventura; del Istmo, incluyendo las provincias de Panamá, y Veragua; de Ecuador, incluyendo las provincias de Pichincha, de Imbabur y de Chimborazo; de Asuay, incluyendo las provincias de Cuenca, Loja y de Jaén; y de Guayaquil, incluyendo las provincias de Guayaquil y Manabía”.¹⁴

Y, por último, reguló este aspecto en la “Ley adicional a la del año 14 sobre división territorial de la República” de fecha 18 de abril de 1826 que modificó la ley anterior y, a través de ella:

“...se dispuso que el departamento del Apure del denominaría en lo sucesivo departamento del Orinoco, comprendiendo las provincias de Barinas, Apure y Guayana (art. 1); que las provincias de Cumaná, Barcelona y Margarita, formarían un Departamento con el nombre de departamento de Maturín (art 2); y que el departamento de Magdalena, comprendería la provincia de Mompox, además de las de Cartagena, santa marta y Río hacha”.¹⁵

¹³ Respecto de la Constitución de 1821 véase la muy reciente y completa obra de Allan Randolph Brewer-Carías, *La Constitución de la República de Colombia de 30 de agosto de 1821 producto de la unión de los pueblos de la Nueva Granada propuesta por Simón Bolívar. Sus antecedentes y condicionantes*, Editorial Jurídica Venezolana, Editorial Temis, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Academia Colombiana de Jurisprudencia, Fundación Konrad Adenauer Stiftung, Caracas/Bogotá, 2021, p. 284.

¹⁴ *Ibid.*, pp. 284-285.

¹⁵ *Ibid.*, p. 285.

El carácter centralista de la Constitución de 1821 es claro. Las provincias no tenían autonomía; los gobernadores estaban subordinados a los intendentes de departamento, que eran agentes inmediatos del presidente. Eso hizo que la Constitución de 1821 fuera objeto de fuertes críticas. Este modelo centralizado no era el apropiado para atender las necesidades de una República con un amplio espacio geográfico, tanto más cuanto que la Constitución de 1821 no sólo tuvo aplicación en los territorios de Venezuela y la Nueva Granada, sino también en los nuevos territorios de la América Hispana que fueron emancipándose, los cuales quedarían bajo la égida de esta Constitución, como fue el caso “*de Panamá en 1821 y de Ecuador en 1822*”.¹⁶

Esa Constitución de 1821, cuya historia, como señaló Gil Fortoul, no sería sino la narración de sus violaciones, fue rechazada desde su juramentación por las municipalidades del departamento de Venezuela; primero por la municipalidad de Caracas,¹⁷ y, más tarde, por la municipalidad de Valencia. Fueron inútiles los intentos de llegar a una verdadera y efectiva solución de las diferencias entre federalistas y centralistas en la Convención de Ocaña¹⁸ celebrada en 1827 tras los hechos de la *Cosiata*, en los que la actuación de José Antonio Páez, como líder, tuvo una relevancia considerable. Con el nombre de *Cosiata* se conoció al movimiento separatista iniciado en 1826 que tuvo por objeto disgregar

¹⁶ *Ibid.*, p. 290 y ss. En su enjundioso estudio Brewer-Carías explica con detalle los antecedentes y condicionantes de la Constitución que examinamos; con relación a la vigencia de ésta en otros territorios dedica el punto VI de la octava parte, donde señala los intentos que hubo de aplicar este cuerpo normativo a la parte española de la Isla de Haití en 1821, pero que quedarían en solo voluntades sin perfeccionamiento por cuanto no hubo éxito en esta empresa.

¹⁷ Véase en Rafael Arráiz Lucca ob. cit., p. 34. La Municipalidad de Caracas se reunió el 25 de diciembre de 1821 para analizar con detalle el texto constitucional que debían obedecer y juramentar. En esta ocasión, como reseña Rafael Arráiz Lucca, la municipalidad de Caracas suscribió la Constitución de 1821, aunque no estaba de acuerdo con la totalidad de sus postulados. En efecto, la Municipalidad de Caracas tenía reservas sobre la Constitución de 1821 por cuanto esta “*No había sido sancionada por los mismos representantes que la formaron, que no podían imponer a los pueblos de Venezuela el deber de su observancia cuando no habían tenido parte en su formación, ni creían adaptables al territorio venezolano algunas de las disposiciones de aquel código*”.

¹⁸ En esta convención, celebrada en 1827 y convocada por el Congreso de la República de Colombia, se verificó la ruptura entre los que apoyaban el centralismo (bolivarianistas) y los que defendían un sistema federal (santanderistas).

a Venezuela de la República de Colombia; Mario Briceño Perozo dice al respecto: “*Con este nombre, que en su ascendencia española al igual de cosicosa y quisicosa, significa algo que por enigmático es difícil de averiguar, se motejó el movimiento separatista de Venezuela en 1826, y como derivado del mismo, se apodó cosiateros a quienes participaron en la citada perturbación del orden constitucional*”.¹⁹

La ausencia de Bolívar en Colombia por encontrarse liderando los ejércitos del sur pasaría factura, pues el Vicepresidente Francisco de Paula Santander -quien había asumido el gobierno de la República- no tendría un liderazgo real sobre los caudillos, muy especialmente sobre el General Páez, cuya autoridad era robusta e innegable.²⁰ En efecto, José Antonio Páez fue reconocido por múltiples facciones separatistas como el hombre ideal para encarnar la autoridad civil y militar necesaria para ejercer el liderazgo y convertirse en el rostro de la ruptura histórico-constitucional que se fraguaba.

El Correo del Orinoco fue fundamental en la promoción de la necesidad de crear una sólida República sobre la que se hablaban maravillas. Las expectativas superaron a la realidad, el proyecto concebido por Miranda y materializado -con matices- por Bolívar fue un fracaso. En él, se pusieron de manifiesto asperezas de las que la historia había sido testigo, la tensión entre centralistas y federalistas se volvió la de bolivarianistas y santanderistas en Ocaña y el militarismo y civilismo se mantendrían en permanente contención, natural es pues, que haya fallado esta unión.²¹

La Constitución de 1821 y la República por ella creada son experiencias jurídico-políticas particularmente ilustrativas. Quizá, el fracaso de la República de Colombia y los tropiezos que tuvieron lugar durante su existencia son prueba de que -tal como se concebía en la Constitución de 1811- la tradición venezolana fue el modelo federal y no la concentración del poder, que logró imponerse a fuerza de la influencia

¹⁹ Mario Briceño Perozo, *Historia Bolivariana*, Biblioteca de autores y temas mirandinos, Los Teques, 1983, p.186.

²⁰ Véase Allan Randolph Brewer-Carías, *La Constitución de la República de Colombia de 30 de agosto de 1982 producto de la unión de los pueblos de la Nueva Granada propuesta por Simón Bolívar. Sus antecedentes y condicionantes*, ob. cit. p. 302.

²¹ Sobre esto véase Elías Pino Iturrieta, *La Cosiata. Páez, Bolívar y los venezolanos contra Colombia*, Editorial Alfa, Caracas, 2019.

que ejerció el pensamiento militar bolivariano, primero en Angostura y luego en Cúcuta.

En la Constitución de 1830 que entró en vigencia durante el gobierno de José Antonio Páez, luego de la disolución de la República de Colombia, nuevamente se puso de manifiesto el conflicto entre federalistas y centralistas. Para conciliar ambas tendencias se diseñó un estado mixto que, aun siendo unitario, a la vez concedía autonomía a las provincias. Sin embargo, esta autonomía quedó sólo en el texto pues en realidad los gobernadores se encontraban directamente subordinados al presidente de la República, como había ocurrido durante la vigencia de las constituciones de 1819 y 1821.²²

Esta Constitución, la paecista, fue sancionada por el Congreso Constituyente reunido en Valencia a partir del 6 de mayo de 1830. En ese Congreso participaron las provincias de: “*Cumaná, Barcelona, Margarita, Caracas, Carabobo, Coro, Mérida, Apure y Guayana*”.²³

Luego, la Constitución de 1857 fue marcadamente centralista. De hecho, es considerada la más centralista de las constituciones venezolanas, debido a que atacó el régimen mixto centro-federal que establecía la Constitución de 1830, entre otros aspectos, suprimiendo la facultad de intervención en la elección de gobernadores que la Constitución anterior había otorgado a las diputaciones y atribuyéndola al presidente de la República.²⁴ Arráiz Lucca señala: “*El 16 de abril de 1857 el*

²² El hecho de que los gobernadores tengan que seguir las directrices del poder nacional refleja el bajo o nulo grado de autonomía de las entidades que conforman la federación. Esto quedaba claramente establecido en el artículo 170 de aquella Constitución: “*El régimen superior político de las Provincias estará a cargo de un Gobernador dependiente del Poder Ejecutivo de quien es agente natural e inmediato; por su conducto se comunicarán y circularán en la Provincia las órdenes relativas a la administración*”. (Resaltado añadido). A pesar de lo anterior, Brewer-Carías califica este esquema como una fórmula centro-federal o mixta. Allan Brewer-Carías, *Tratado de Derecho Constitucional: Historia del Derecho Constitucional en Venezuela*, ob. cit., p. 360. Al respecto téngase en cuenta el papel de las diputaciones consagradas en el artículo 161.4: “*Artículo 161. Son funciones de las Diputaciones Provinciales: 4. Presentar al Poder Ejecutivo ternas para el nombramiento de Gobernadores, y pedir la remoción de estos empleados cuando falten a sus deberes, y su continuación sea perjudicial al bien de la provincia*”. Así, se establece un sistema equilibrado pues, si bien los gobernadores dependían del poder ejecutivo, eran el “equilibrio” entre el centralismo y la federación que los constituyentes buscaron.

²³ Rafael Arráiz Lucca, ob. cit. p. 37.

²⁴ El régimen político de las provincias quedó determinado en esta Constitución de la siguiente forma: “*Artículo 88. El régimen político de cada provincia estará a cargo de un Gobernador dependiente y de libre nombramiento del Poder Ejecutivo. 1. Para ser Gobernador se*

Congreso Nacional sancionó la nueva Constitución de la República de Venezuela, y el 18 José Tadeo Monagas firmó el ejecútese a una carta magna de estirpe centralista".²⁵

En cuanto a las provincias que conformaban la República el mismo autor indica que *"al revisar la lista de diputados firmantes, advertimos 20 provincias: a saber: Caracas, Maracaibo, Cojedes, Carabobo, Barinas, Portuguesa, Aragua, Guayana, Coro, Yaracuy, Táchira, Cumaná, Mérida, Barcelona, Barquisimeto, Guárico, Trujillo, Maturín, Margarita y Apure"*.²⁶

Muy poco tiempo después en la Convención de Valencia, producto de la llamada "Revolución de Marzo" se dictó la Constitución de 1858 que supuso una ruptura del hilo constitucional²⁷ y colocó al mando a Julián Castro. Se trataba de una Constitución de carácter mixto centro-federal en la que los gobernadores permanecieron como agentes del poder nacional pero, esta vez, con la diferencia de que eran electos mediante voto directo y secreto.²⁸

necesitan las mismas cualidades que para Diputado, pero no se requiere ser nacido ni estar domiciliado en la provincia; 2. Los Gobernadores de provincia no podrán ser nombrados Senadores ni Diputados"; "Artículo 89. El régimen político de los cantones estará a cargo de los funcionarios que designe la ley, y serán dependientes y de libre nombramiento de los respectivos Gobernadores".. Adicionalmente, se creó un poder municipal que contaba con las siguientes atribuciones: *"Artículo 87. Son atribuciones de los Concejos municipales, además de las que establece la ley: 1. Fijar y aprobar anualmente el presupuesto de gastos ordinarios y extraordinarios que demande el servicio municipal del cantón respectivo; 2. Formar los reglamentos que sean necesarios para el arreglo y mejora de la policía urbana y rural, según lo disponga la ley, y velar sobre su ejecución; 3. Pedir a la autoridad eclesiástica, con los datos necesarios, la remoción de los Párrocos que observen una conducta notoriamente reprobable y perjudicial al bien de sus feligreses; 4. Hacer el nombramiento de Administrador de las rentas cantonales o municipales; 5. Establecer impuestos municipales en sus respectivos cantones para proveer a sus gastos y arreglar el sistema de su recaudación e inversión; 6. Hacer con proporción el repartimiento de las contribuciones que decreta el Congreso entre las parroquias de cada cantón"*. Destacan del precitado artículo las potestades tributarias, pero no se establece ninguna forma de participación ciudadana local que tenga relevancia respecto de las entidades político-territoriales superiores, tampoco se observan funciones vinculadas a la organización de cuerpos de seguridad de ninguna índole, por lo que, este poder municipal tiene solo un pequeño ámbito de competencias que no constituye un progreso notable en lo que a descentralización del poder se refiere.

²⁵ Rafael Arráiz Lucca, ob. cit., p. 40.

²⁶ *Ibid.*, p. 41.

²⁷ Allan Brewer-Carías, *Tratado de Derecho Constitucional: Historia del Derecho Constitucional en Venezuela*, ob. cit., p. 370.

²⁸ Tal y como se desprende de los artículos 135 y 137 de la Constitución de 1858: *"Artículo 135. Los Gobernadores son agentes del Poder Nacional, y como tales cumplirán y harán cumplir la Constitución y las leyes de la República, ejecutarán las órdenes que recibieren*

Esta Constitución incluyó el voto directo y universal, lo que habría supuesto un gran avance de no ser porque, en los hechos, nunca se materializó la universalidad del voto que quedaría como una disposición sólo simbólica. Esta forma directa de elección de las autoridades y representantes del estado incluía a los gobernadores, cosa que “*significaba un adelanto enorme en la descentralización del poder*”.²⁹ Pero esto fue sólo teórico desde que nunca hubo elecciones en primer grado de gobernadores durante este período.

La cantidad de provincias, cantones y parroquias era indeterminada por el texto constitucional pero, a pesar de ello, era “*posible advertir cada una de las provincias al seguir la lista de los diputados firmantes*”.³⁰ En atención a esas firmas, el número de provincias bajo la vigencia de esta Constitución se mantuvo en 20, al igual que en la de 1857.

Con la Constitución de 1864 dictada bajo el gobierno de Juan Crisóstomo Falcón, en términos formales se acentuó la descentralización de la Constitución anterior reconociendo un mayor nivel de autonomía a los estados. Se conservó la independencia de cada uno de los estados, que dejaron de denominarse provincias en esta Constitución y se declaran Estados Unidos de Venezuela, un nombre que dejaba claro que cada uno de estos estados que conformaron la federación quedaban vinculados pero no por ello renunciaban a su autonomía, constituyéndose Venezuela como un Estado Federal.

En razón de su mencionada independencia, se reservan para sí considerables parcelas de autonomía.³¹ Esta Constitución de 1864,

del Poder Ejecutivo en los asuntos de su competencia, siempre que no sean opuestas a aquellas”. “*Artículo 137. Los Gobernadores serán elegidos por la mayoría absoluta de los ciudadanos que sufragen en la Provincia, en votación directa y secreta. En caso de que ningún candidato hubiere obtenido esta mayoría, la Legislatura provincial perfeccionará la elección, en los mismos términos y de la misma manera que lo hace el Congreso en la elección de Presidente de la República*”. De otra parte, el poder municipal se ejercería no solo a través de cantones, sino también en las provincias, y los que estarían a la cabeza de éste en el nivel provincial serían, precisamente, los mismos gobernadores agentes del ejecutivo y sometidos a los mandatos del poder central.

“*Artículo 122.- El Poder Municipal se ejercerá por una Legislatura y un Gobernador en la Provincia: por un Concejo y un Jefe Municipal en los Cantones; y por los demás funcionarios y corporaciones que establezca la Legislatura provincial*”.

²⁹ Rafael Arráiz Lucca, ob. cit., p. 43.

³⁰ *Ibid.*, p. 44.

³¹ Véase al respecto el artículo 1 que establecía: “*Las provincias de Apure, Aragua, Barcelona, Barinas, Barquisimeto, Carabobo, Caracas, Cojedes, Coro, Cumaná, Guárico, Guaya-*

incorporó, por su parte, los territorios del Amazonas y la Goajira (véase artículo 13.20 de la Constitución de 1864).

Fue una Constitución que, sin lugar a dudas, estableció un régimen federal producto de la Asamblea Nacional Constituyente que fue “*consecuencia directa del Tratado de Coche, que puso fin a la Guerra Federal*”.³² Esta Constitución tenía como objetivo reavivar el federalismo que en otras constituciones había sido opacado por el centralismo, y en otras, había sido debilitado por regímenes mixtos centro-federales.

Pero, más allá de la perspectiva político-administrativa supuso un hito histórico en la trayectoria constitucional del mundo entero porque, además de profundizar derechos como la libertad de prensa y limitar el poder del ejecutivo eliminando la reelección inmediata, fue la primera Constitución que eliminó la pena de muerte. En estos términos lo indica Arráiz Lucca:

*“En cuanto a la eliminación de la pena de muerte para todos los delitos, fue Venezuela el primer país en el mundo en eliminarla. Le siguieron San Marino, en 1865 y Costa Rica, en 1877. Este orgullo, por cierto, es muy poco conocido y para la historia será un honor que le corresponderá a la Constitución Nacional de 1864, bajo la inspiración del mariscal Juan Crisóstomo Falcón y del general Antonio Guzmán Blanco”.*³³

Por lo que se refiere a las entidades federales estatales -antes denominadas provincias- en ella se encuentran: “*Apure, Aragua, Barcelona,*

na, Maracaibo, Maturín, Mérida, Margarita, Portuguesa, Táchira, Trujillo y Yaracuy, se declaran Estados independientes y se unen para formar una Nación libre y soberana, con el nombre de ESTADOS UNIDOS DE VENEZUELA”. Se mantuvo el sistema bicameral, fundamental en el espíritu del sistema federal, y la representación de sus componentes de acuerdo a lo establecido en el artículo 18: “*La Legislatura Nacional se compondrá de dos Cámaras, una de Senadores y otra de Diputados*”. Pero, contrariamente a la supuesta descentralización que se propugnaba, se llegó al acuerdo de que todos los estados tendrían la misma legislación sustantiva y criminal, perdiendo de esta forma la autonomía territorial y estableciendo una legislación a nivel nacional, con lo que, de hecho, se mantuvo una fuerte centralización político-administrativa. Así se entiende de la redacción del constituyente de 1864 en el artículo 13, numeral 22, que hace mención de las distintas obligaciones de los estados federados: “*22. A tener para todos ellos una misma Legislación sustantiva, civil y criminal*”.

³² Rafael Arráiz Lucca, ob. cit., p. 44.

³³ *Ibid.*, p. 45.

Barinas, Barquisimeto, Carabobo, Caracas, Cojedes, Coro, Cumaná, Guárico, Guayana, Maracaibo, Maturín, Mérida, Margarita, Portuguesa, Táchira, Trujillo y Yaracuy".³⁴

En la Constitución de 1874, dictada durante el mandato Antonio Guzmán Blanco, no hubo mayor modificación con respecto a la forma de Estado, las variaciones atendieron, entre otras, a la eliminación del voto secreto y la reducción del período de diputados y senadores, además del período del presidente de los Estados Unidos de Venezuela a dos años.³⁵

En la Constitución de 1881, también dictada en el gobierno de Antonio Guzmán Blanco, se acentuó el proceso de centralización de la federación, principalmente, a través de la cesión por parte de los estados al poder central de: minas, terrenos baldíos y salinas con la finalidad de que sean "*explotadas uniformemente*" y los dos últimos se apliquen "*en beneficio de los pueblos*".³⁶

La Constitución de 1893 siguió la línea de constituciones anteriores de progresiva eliminación del federalismo, sin embargo, fue el primer texto constitucional en establecer la autonomía del municipio y su independencia del poder político del Estado.³⁷ Durante la vigencia de esta Constitución se eligió al primer Presidente mediante voto directo y secreto: Manuel Felipe Tovar. Supuso un cambio importante pues, contrariamente a lo que regía en el período guzmancista, se prohibió la reelección inmediata del presidente.

La Constitución de 1901 inició la etapa de la centralización del siglo XX; atribuyó mayores competencias al nivel nacional, disminuyendo notablemente el poder de los estados. Su artículo 54 establecía un elevado número de materias sobre las que, necesariamente, debía legislar el poder central y, aunque conservó la representación de los estados en el Senado, lo hizo obedeciendo más a la costumbre que atendiendo a las exigencias federalistas de representación de los estados.

³⁴ *Ibid.*, p. 44.

³⁵ Artículos 21 y 69 de la Constitución de 1874.

³⁶ Artículos 13 y 15 de la Constitución de 1881.

³⁷ "*Artículo 13. Los Estados que forman la Unión Venezolana son autónomos e iguales en entidad política y se obligan: 2º A reconocer en sus respectivas constituciones la autonomía del Municipio y su independencia del poder político del Estado, en todo lo concerniente a su régimen económico y administrativo*".

La Constitución de 1904 determinaba en su artículo 4 como “Territorios Federales” (sujetos a un régimen legal especial) a los de: Amazonas, Cristóbal Colón, Delta-Amacuro y Yuruari. De conformidad con esta Constitución, los llamados “Territorios Federales” podían optar a la categoría de estado “*siempre que reúnan las condiciones siguientes: 1ª Tener, por lo menos, cien mil habitantes, y 2ª Comprobar ante el Congreso que están en capacidad de atender al servicio público en todos sus ramos y de cubrir los gastos que éste requiera*” (véase artículo 5 de la Constitución de 1904). Se reduce además el número de estados a 13: Aragua, Bermúdez, Bolívar, Carabobo, Falcón, Guárico, Lara, Mérida, Miranda, Táchira, Trujillo, Zamora y Zulia.

El primer grupo de constituciones de Juan Vicente Gómez -1909, 1914 y 1922- demuestran una fuerte centralización del poder en perjuicio de la autonomía a los estados. La de 1909 vuelve a la organización territorial de veinte estados que regulaba la Constitución de 1864 y eliminó el voto directo para elegir al presidente, quien pasa a ser elegido por el Congreso Nacional.

El segundo grupo de constituciones durante el gobierno de Gómez -1925, 1928, 1929 y 1931- avanzó en el proceso de centralización y se crearon las bases fundamentales de una forma de Estado en la que la regencia del poder central opacaría a los niveles intermedio y local.

La Constitución de 1925 conservó simbólicamente³⁸ la forma federal del Estado estableciendo la distribución del poder público en poder nacional, estatal y municipal.³⁹ En esta Constitución se establecieron normas que marcaron “*el inicio del fin del federalismo*”.⁴⁰ Se acentuó el centralismo desde que se eliminaron muchas de las pocas materias en las que se mantenía la autonomía de los estados. Se reservaron al poder central la administración de justicia,⁴¹ la

³⁸ Allan Brewer-Carías, *Tratado de Derecho Constitucional: Historia del Derecho Constitucional en Venezuela*, ob. cit., p. 424.

³⁹ Artículo 51 de la Constitución de 1925.

⁴⁰ Allan Brewer-Carías, *Tratado de Derecho Constitucional: Historia del Derecho Constitucional en Venezuela*, ob. cit., p. 425.

⁴¹ Al respecto véase los numerales 6 y 7 del artículo 15 de la Constitución de 1925: “6. La suprema vigilancia en pro de la recta aplicación de las Leyes nacionales en todo el territorio nacional. 7. La administración de la justicia por órgano de la Corte Federal y de Casación en los asuntos que sean de la competencia de ésta, según la presente Constitución de los Tribunales ordinarios en el Distrito Federal y en los Territorios y Dependencias Federales;

potestad tributaria,⁴² lo relativo al Ejército, la Armada y la Aviación Militar.⁴³

Posteriormente, se dictaron las constituciones de 1928, 1929 y 1931, también bajo el régimen de Juan Vicente Gómez; en la Constitución de 1928 se establecieron disposiciones que limitaban estrictamente las libertades individuales y políticas en razón del creciente descontento de los movimientos estudiantiles. Desde el punto de vista político-administrativo la centralización aumentó con la reserva de competencias al poder central mediante la figura de los ministerios, práctica que enfatizaba la centralización pues ampliaba las inmensas redes de un sistema burocrático montado desde el poder central atribuyendo a esos despachos ministeriales las más diversas competencias.

La Constitución de 1936, en cuyos primeros meses de vigencia asumió la presidencia Eleazar López Contreras, estableció un régimen federal que se limitaba a las formas, pues el estado seguía siendo

y de los Tribunales Federales, que podrán actuar aun en los Estados, conforme lo determine la Ley, en los juicios en que sea parte la Nación venezolana, en los procesos militares, en los referentes a tierras baldías, minas y salinas, y en los procesos fiscales relativos a impuestos federales”.

⁴² Al respecto véase los numerales 17 y 18 del artículo 15 de la Constitución de 1925: “17. Todo lo relativo a la organización, cobro e inversión de los impuestos de estampillas o timbres fiscales, cigarrillos, tabaco, registro, herencias, fósforos, aguardientes y licores y todos los demás que con el carácter de impuestos nacionales estableciere la Ley”. “18. Todo lo relativo a las salinas, las tierras baldías, los productos de éstas, los ostrales de perlas y las minas. Cada Estado conserva la propiedad de dichos bienes respecto a las que se encuentren en su jurisdicción, pero la administración de todos ellos correrá a cargo del Ejecutivo Federal, que la ejercerá conforme lo determinen las respectivas Leyes. En éstas se establecerá que las salinas son inalienables, que las concesiones mineras no serán perpetuas y que los terrenos baldíos pueden venderse, arrendarse y darse en adjudicación gratuita por el Ejecutivo Federal según en las mismas Leyes se pauten y salvo las reservas que en ellas se indiquen, entre las cuales figurará necesariamente la de que los baldíos existentes en las islas marítimas, fluviales y lacustres no podrán enajenarse, y su aprovechamiento sólo podrá concederse en forma que no envuelva directa ni indirectamente la transferencia de la propiedad de la tierra. La Renta de Salinas, Perlas, Minas y Tierras Baldías, inclusive el producto de la venta de estas últimas, ingresará al Tesoro Nacional”.

⁴³ “Artículo 15. Los Estados convienen en reservar a la competencia federal: 8- Todo lo relativo al Ejército, la Armada y la Aviación Militar”. Esta disposición de la Constitución de 1925 supuso una novedad en relación a las constituciones anteriores que consagraban un sistema de milicias estatales a cargo de cada entidad político-territorial y que prohibían al Poder federal situar en un estado fuerza o jefes militares con mando, “aun cuando fueran del mismo Estado o de otro, sin permiso del Gobierno del Estado en que se debía situar la fuerza”. Allan Brewer-Carías, *Tratado de Derecho Constitucional: Historia del Derecho Constitucional en Venezuela*, ob. cit., p. 425.

profundamente centralizado. Esta Constitución destacó por el avance de los derechos sociales. Luego, la Constitución de 1945, sancionada bajo el gobierno de Isaías Medina Angarita, de nuevo contribuyó a la concentración de competencias en el poder central cuando centralizó las actividades judiciales y todo lo relativo a la administración de justicia en el poder federal.⁴⁴

La Constitución de 1947, impulsada desde de la Junta de Gobierno presidida por Rómulo Betancourt, estableció una división vertical del poder similar a la de la Constitución de 1961 y 1999, con nivel nacional, estatal y municipal. En lo particular, esta Constitución no se caracterizaba por establecer un modelo descentralizado, sin embargo, al poder municipal se le otorgaron múltiples competencias.⁴⁵ La Constitución de

⁴⁴ En efecto, dispuso el artículo 15.7 de la Constitución de 1945 que los estados convenían en reservar al poder federal: “...*todo lo relativo a la Administración de Justicia y a Ministerio Público en el territorio nacional*”.

⁴⁵ “*Artículo 112. Es de la competencia del Poder Municipal: 1. Organizar sus servicios de policía, abastos, cementerios, ornamentación municipal, arquitectura civil, alumbrado público, acueductos, transportes urbanos, institutos de crédito y demás de carácter municipal; 2. Organizar sus servicios de asistencia social, con sujeción a las leyes y reglamentos nacionales y bajo la inspección y vigilancia del respectivo servicio nacional, sin perjuicio de lo establecido en el numeral 18 del Artículo 138 de esta Constitución; 3. Organizar los servicios adecuados para combatir el abandono, la vagancia, el alcoholismo, el analfabetismo, y la prostitución, de acuerdo con las leyes y reglamentos nacionales respectivos; 4. Fomentar y encauzar el urbanismo con arreglo a las normas que establezca la Ley y en coordinación con los organismos técnicos nacionales; 5. Organizar y administrar sus rentas, que están constituidas por los ingresos provenientes de los siguientes ramos: a) Patentes sobre la industria, el comercio y toda clase de vehículos; b) Impuestos y contribuciones sobre inmuebles urbanos y espectáculos públicos; c) Venta, arrendamiento o explotación de ejidos y demás bienes propios, sin perjuicio, en lo referente a la enajenación de ejidos, de lo dispuesto en el Artículo 119 de esta Constitución; d) Derechos de aferición, acueductos, cementerios, alumbrado público y otros servicios municipales; e) El producto de las penas pecuniarias que impongan las autoridades municipales en ejercicio de sus atribuciones legales, y el de las que, en virtud de leyes especiales, se destine al fisco municipal, cualesquiera que sea la autoridad que las imponga; f) La parte del situado constitucional que le corresponda conforme al Artículo 238 de esta Constitución; y, g) Las demás de carácter municipal*”. Sin embargo, se evidencia en los primeros numerales que para ejercer muchas de las competencias que tenían asignadas los municipios debían sujetarse a las leyes nacionales. También se reconocía la autonomía de los concejos municipales, pero algo aún más destacable fue la consagración en este texto de la primera cláusula de descentralización administrativa en la historia constitucional venezolana: “*Artículo 139.- Las Cámaras Legislativas, por voto de las dos terceras partes de sus miembros, podrán atribuir a los Estados o a las Municipalidades, determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la descentralización administrativa. Igualmente podrán las Cámaras legislar*

1953 siguió manteniendo la forma de Estado Federal, sin embargo, un aspecto de suma importancia es que atribuyó la competencia residual, que tradicionalmente recaía en los estados, al poder nacional lo que profundizó mucho más la centralización.⁴⁶

III. CONSTITUCIÓN DE 1961

Todo el debate sobre federalismo y centralismo que tuvo lugar durante la historia constitucional venezolana, desembocó en la idea de que debía establecerse un sistema federal, pues esta es la tradición histórica del país.⁴⁷ De forma que la Constitución de 1961, dictada bajo el gobierno de Rómulo Betancourt, estableció de mejor manera el Estado Federal y la descentralización, sin llegar al grado absoluto de independencia y autonomía de las entidades político-territoriales regionales y locales.

En efecto, la Constitución de 1961 dispuso en el artículo 2 que *“La República de Venezuela es un Estado Federal, en los términos consagrados por esta Constitución”*.⁴⁸ Además estableció en el artículo 137 una cláusula de descentralización conforme a la cual *“El Congreso, por el voto de las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara, podrá atribuir a los Estados o a los Municipios determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la descentralización administrativa”*.

1. Régimen federal en la Constitución de 1961

La Constitución de 1961 estableció una división político-territorial similar a la actual (nivel nacional, estatal y municipal). Esta Constitu-

sobre la organización y funcionamiento del servicio de policía en todo el territorio de la República, mediante el procedimiento y por la mayoría señalados en esta Constitución para la sanción de las leyes”.

⁴⁶ *“Artículo 60.- Es de la competencia del Poder Nacional lo relativo a: 29. Toda materia que la presente Constitución no atribuya a otros poderes”*. Consecuencia de esta disposición es que se deja abierta la posibilidad de que cualquier competencia no reconocida a otros entes podía ser asumida por el poder nacional, disposición esta que dejaba la posibilidad de una progresiva centralización, de allí que se considere altamente amenazadora para la forma de Estado Federal.

⁴⁷ Argüían quienes estaban a favor del federalismo.

⁴⁸ Artículo 2 de la Constitución de 1961.

ción de 1961 determinaba a los estados en el artículo 16 en los siguientes términos “*Los Estados son autónomos e iguales como entidades políticas. Están obligados a mantener la independencia e integridad de la Nación; y a cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes de la República. Darán fe a los actos públicos emanados de las autoridades nacionales, de los otros Estados y de los Municipios, y harán que se ejecuten. Cada Estado podrá conservar su nombre actual o cambiarlo*”.

La Constitución otorgaba a los estados una serie de competencias en el artículo 17, entre los cuales podemos mencionar:

- La organización de sus poderes públicos, en conformidad con la Constitución;
- La organización de sus municipios y demás entidades locales, y su división político-territorial, en conformidad con la Constitución y las leyes nacionales;
- La administración de sus bienes y la inversión del situado constitucional y demás ingresos que le correspondan, con sujeción a lo dispuesto en los artículos 229 y 235 de la Constitución;
- El uso del crédito público, con las limitaciones y requisitos que establecen las leyes nacionales;
- La organización de la policía urbana y rural y la determinación de las ramas de este servicio atribuidas a la competencia municipal;
- Las materias que le sean atribuidas de acuerdo con el artículo 137;
- Todo lo que no corresponda, de conformidad con la Constitución, a la competencia nacional o municipal.

Vemos como a diferencia de la Constitución de 1953, que atribuyó la competencia residual en el nivel nacional⁴⁹ lo que profundizó mucho más la centralización, la Constitución de 1961 volvió a atribuir dicha competencia a los estados, como tradicionalmente lo habían hecho los constituyentes de Venezuela.

De igual forma, la Constitución determinó las limitaciones a las facultades de los estados en el artículo 18, estableciendo que los estados no podían:

⁴⁹ “Artículo 60. Es de la competencia del Poder Nacional lo relativo a: 29. Toda materia que la presente Constitución no atribuya a otros poderes”

- Crear aduanas ni impuestos de importación, de exportación o de tránsito sobre bienes extranjeros o nacionales, o sobre las demás materias rentísticas de la competencia nacional o municipal;
- Gravar bienes de consumo antes de que entren en circulación dentro de su territorio;
- Prohibir el consumo de bienes producidos fuera de su territorio, ni gravarlos en forma diferentes a los producidos en él;
- Crear impuestos sobre el ganado en pie o sobre sus productos o subproductos.

En cuanto a los municipios, la Constitución consagraba a dichas entidades en el artículo 25 como *“la unidad política primaria y autonomía dentro de la organización nacional. Son personas jurídicas, y su representación la ejercerán los órganos que determine la ley”*.

Bajo la vigencia de la Constitución de 1961 los municipios tenían una autonomía que comprendía, de conformidad con el artículo 29: la elección de sus autoridades; la libre gestión en las materias de su competencia; y la creación, recaudación e inversión de sus ingresos. Recordemos que la Constitución de 1893 fue el primer texto constitucional en establecer la autonomía del municipio y su independencia del poder político del Estado.⁵⁰ En efecto, dispuso el artículo 13.2 que:

*“Los Estados que forman la Unión Venezolana son autónomos e iguales en entidad política y se obligan:
2° A reconocer en sus respectivas constituciones la autonomía del Municipio y su independencia del poder político del Estado, en todo lo concerniente a su régimen económico y administrativo”*.

De otra parte, la Constitución de 1961 determinaba la competencia municipal, el gobierno y administración de los intereses peculiares de la entidad, en particular cuanto tenga relación con sus bienes e ingresos y con las materias propias de la vida local, tales como urbanismo, abastos, circulación, cultura, salubridad, asistencia social, institutos

⁵⁰ Nótese que Gustavo Urdaneta Troconis advierte que desde 1830 a 1860 “encontramos presente a la institución municipal en el país”, si bien a través de constituciones provinciales. Gustavo Urdaneta Troconis, *La idea de municipio en la Constitución de 1999. El arduo tránsito del municipio territorial al municipio colectividad*, Centro para la Integración y el Derecho Público y FUNEDA, Caracas, 2020, p. 49.

populares de crédito, turismo y policía municipal, de conformidad con lo establecido en el artículo 30.

Ahora bien, esta Constitución, pese al amplio reconocimiento de competencias otorgadas a las entidades político-territoriales de los estados y municipios dio preminencia al nivel nacional, por ejemplo, en materia de administración de recursos claves, tal y como se desprende del artículo 136 que señala:

“Es de la competencia del Poder Nacional: (...)

10. El régimen y administración de las minas e hidrocarburos, salinas, tierras baldías y ostrales de perlas; la conservación, fomento y aprovechamiento de los montes, aguas y otras riquezas naturales del país. El Ejecutivo Nacional podrá, en conformidad con la ley, vender, arrendar o dar en adjudicación gratuita los terrenos baldíos; pero no podrá enajenar las salinas, ni otorgar concesiones mineras por tiempo indefinido. La ley establecerá un sistema de asignaciones económicas especiales en beneficio de los Estados en cuyo territorio se encuentren situados los bienes que se mencionan en este ordinal; sin perjuicio de que también puedan establecerse asignaciones especiales en beneficio de otros Estados. En todo caso, dichas asignaciones estarán sujetas a las normas de coordinación previstas en el Artículo 229 de esta Constitución. Los baldíos existentes en las islas marítimas, fluviales o lacustres no podrán enajenarse, y su aprovechamiento sólo podrá concederse en forma que no envuelva, directa ni indirectamente, la transferencia de la propiedad de la tierra”.

A la primacía del nivel nacional le sigue en importancia el nivel municipal y por último el estatal. La preminencia de la competencia nacional sobre las demás es evidente desde que el constituyente estableció que además de las competencias que tiene expresadas en la norma fundamental tendrá: *“la que le corresponda por su índole o naturaleza”*.⁵¹

La Constitución de 1961, estableció la figura del situado constitucional que es una suerte de devolución del poder central a los estados cuando, en un Estado Federal, debería ocurrir lo contrario:

“Artículo 229.- En la Ley de Presupuesto se incluirá anualmente, con el nombre de situado, una partida que se distribuirá entre

⁵¹ Artículo 136.25 de la Constitución de 1961.

los Estados, el Distrito Federal y los Territorios Federales en la forma siguiente: treinta por ciento (30%) de dicho porcentaje, por partes iguales, y el setenta por ciento (70%) restante, en proporción a la población de cada una de las citadas entidades. Esta partida no será menor del doce y medio por ciento (12 ½ %) del total de ingresos ordinarios estimados en el respectivo presupuesto y este porcentaje mínimo aumentará anual y consecutivamente a partir del presupuesto del año 1962 inclusive, en un medio por ciento (½%) por lo menos, hasta llegar a un mínimo definitivo que alcance a un quince por ciento (15%). La ley orgánica respectiva determinará la participación que corresponda a las entidades municipales en el situado. La ley podrá dictar normas para coordinar la inversión del situado con planes administrativos desarrollados por el Poder Nacional y fijar límites a los emolumentos que devenguen los funcionarios y empleados de las entidades federales y municipales”.

El situado constitucional, había sido consagrado por vez primera en el texto constitucional de 1925, que sustituyó el mecanismo de cesión de rentas de los estados al poder central que había sido el tradicional en todas las constituciones anteriores,⁵² por uno en el que el poder central era el que transfería una renta a los estados. El artículo 17.4 de la Constitución de 1925 estableció de esta forma la potestad de los estados para la organización de sus rentas:

“... que serán:

1) El Situado Constitucional que será para cada Estado la parte que proporcionalmente a su población le corresponda en la suma de diez millones de bolívares por año que se erogará del Tesoro Nacional en favor de los Estados y en compensación de la renta proveniente de sus tierras baldías y de las demás que anteriormente constituían dicho Situado”.

En cuanto al poder tributario, que es uno de los importantes indicadores de la centralización o descentralización del poder, se encuentra

⁵² Véase por ejemplo el artículo 13.33 de la Constitución de 1881, que establecía en el artículo 13: “Los Estados de la Federación Venezolana se obligan:...33. A reservar al Poder Federal el montante de la tercera parte de la renta de tránsito, productos de las minas, tierras baldías y salinas, para ser invertido en el fomento del país”.

distribuido de manera que las más amplias competencias recaen en la República. Al respecto el artículo 136.8 establece que compete al poder nacional:

“La organización, recaudación y control de los impuestos a la renta, al capital y a las sucesiones y donaciones; de las contribuciones que gravan la importación, las de registro y timbre fiscal y las que recaigan sobre la producción y consumo de bienes que total o parcialmente la ley reserva al Poder Nacional, tales como las de alcohol, licores, cigarrillos, fósforos y salinas; la de minas e hidrocarburos y los demás impuestos, tasas y rentas no atribuidos a los Estados y a los Municipios, que con carácter de contribuciones nacionales creare la ley”.

Vale decir que esta disposición atentaba notoriamente contra la idea de federación al reservar al poder nacional materias fundamentales en cuanto a recaudación tributaria para el momento histórico concreto.

También, la Constitución reservó algunas ramas tributarias en los municipios:

“Artículo 31.- Los Municipios tendrán los siguientes ingresos: 1. El producto de sus ejidos y bienes propios; 2. Las tasas para el uso de sus bienes o servicios; 3. Las patentes sobre industria, comercio y vehículos, y los impuestos sobre inmuebles urbanos y espectáculos públicos; 4. Las multas que impongan las autoridades municipales, y las de más que legalmente les sean atribuidas; 5. Las subvenciones estatales o nacionales y los donativos; y 6. Los demás impuestos, tasas y contribución”.

En los estados se nota la ausencia del poder tributario⁵³ y es que, la importancia del poder tributario en estos recae, fundamentalmente, en la forma de financiamiento necesaria para la autonomía. Poco valor tiene ser gobernador de un territorio si no se poseen los recursos para ejercer dicho cargo y para materializar las competencias que establece la Constitución. Para que efectivamente exista autonomía de los entes territoriales que conforman la federación, es un requisito indispensable

⁵³ Allan Brewer-Carías, *Tratado de Derecho Constitucional: Historia del Derecho Constitucional en Venezuela*, ob. cit., p. 467.

la solvencia de los mismos a través de sus propios medios, siendo el mecanismo más adecuado para ello el tributo.

Otra evidencia de la centralización fue la competencia nacional del régimen de administración de las minas e hidrocarburos salinas, tierras baldías y ostrales de perlas arrebatando a los estados la administración de sus bienes.⁵⁴ Todo este régimen centralizado tuvo razones subyacentes que eran las del mantenimiento del sistema democrático de partidos y la creación de una barrera a las incipientes fuerzas políticas disidentes.

Sin embargo, esta concentración de competencias sobre importantes fuentes de ingresos como las minas, salinas y tierras baldías no es nueva. La administración de las minas fue concedida al poder nacional, por primera vez, en la Constitución de 1881, cuando a través del artículo 13 se instó a todos los estados de la federación a “*ceder al Gobierno de la Federación la administración de las minas*”. De igual forma lo hizo con las tierras baldías y las salinas, con la finalidad de que sean “*explotadas uniformemente y sus ingresos producto de la explotación se apliquen en beneficio de los pueblos*”⁵⁵ (resaltado añadido) Esta denominada Constitución de Caracas, fue elaborada por indicación de Guzmán Blanco y, por medio de ella, se creó una nueva organización territorial más centralizada, pasando el país a organizarse en nueve estados.⁵⁶

Esto es muy importante considerando que Venezuela es un país minero y las grandes competencias que se reservaron se referían a las más importantes fuentes de ingresos, lo que demuestra la tendencia centralizadora del poder nacional.

2. Cláusula de descentralización y Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público

Considerando la enorme concentración de competencias en el poder nacional, la Constitución de 1961 dispuso una cláusula general de descentralización administrativa, en su artículo 137, según la cual:

⁵⁴ *Ibid.* p. 512.

⁵⁵ Artículos 13 y 15 de la Constitución de 1881.

⁵⁶ Rafael Arráiz Lucca, ob. cit., p. 47.

“El Congreso, por el voto de las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara, podrá atribuir a los Estados o a los Municipios determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la descentralización administrativa”.

Ese artículo 137 reprodujo -en casi iguales términos- el artículo 139 de la Constitución de 1947, que había consagrado una cláusula de descentralización, a saber, éste último establecía:

“Las Cámaras Legislativas, por voto de las dos terceras partes de sus miembros, podrán atribuir a los Estados o a las Municipalidades, determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la descentralización administrativa. Igualmente podrán las Cámaras legislar sobre la organización y funcionamiento del servicio de policía en todo el territorio de la República, mediante el procedimiento y por la mayoría señalados en esta Constitución para la sanción de las leyes”.

Este mandato de la Constitución de 1961 se materializó casi tres décadas después con la publicación de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público sancionada el 28 de diciembre de 1989,⁵⁷ que entró en vigencia el primero de enero de 1990.

Esta Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público fue una ley constitucional dictada por el parlamento en desarrollo de los principios constitucionales expresamente establecidos en la Constitución de 1961. En efecto, las leyes constitucionales son aquellas que, dictadas por el Parlamento, Congreso o cuerpo legislativo nacional, a través de un procedimiento agravado, tienen como objeto integrar o complementar la Constitución y cuentan con rango, valor y rigidez constitucional.

Esta categoría de leyes se distingue de las leyes orgánicas -como de las leyes ordinarias- dictadas por procedimiento común u ordinario de discusión y sanción de leyes por el parlamento, y se caracterizan por ser rígidas como cualquier otra norma establecida en el cuerpo del texto fundamental, es decir, que una vez dictadas únicamente pueden ser

⁵⁷ Allan Brewer-Carías, *Tratado de Derecho Constitucional: Historia del Derecho Constitucional en Venezuela*, ob. cit., p. 467.

modificadas mediante los procesos agravados de reforma constitucional establecidos expresamente en la Constitución (de enmienda, reforma o asamblea constituyente).

Esto se debe a que las leyes constitucionales son dictadas por el parlamento o Congreso legislativo no como mero poder constituido, como es el que ejerce al aprobar leyes ordinarias o leyes que desarrollan algún precepto de la Constitución (leyes orgánicas), sino en ejercicio del poder constituyente constituido o derivado⁵⁸ que la propia Constitución le otorga para dictar estas leyes constitucionales. De esta forma, las leyes constitucionales tienen fundamento en la realización de la normativa constitucional que exige el propio texto fundamental.⁵⁹

Ahora bien, esta ley de rango constitucional, desarrollada conforme mandato de la cláusula de descentralización administrativa del artículo 137 de la Constitución de 1961 tenía por objeto “*desarrollar los principios constitucionales para promover la descentralización administrativa, delimitar competencias entre el Poder Nacional y los Estados, determinar las funciones de los Gobernadores como agentes del Ejecutivo Nacional, determinar las fuentes de ingresos de los Estados, coordinar los planes anuales de inversión de las Entidades Federales con los que realice el Ejecutivo Nacional en ellas y facilitar la transferencia de la prestación de los servicios del Poder Nacional a los Estados*”.

Así pues, en la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, considerada “*la reforma más importante que desde el punto de vista político se ha dictado en las últimas décadas*”,⁶⁰ se establecieron las bases para el proceso de descentralización territorial de la República hacia los estados que conforman la federación, señalando, de una parte, cuales competencias concurrentes de la República y los estados pasarían a ser exclusivas de

⁵⁸ José Peña Solís, “Breve excurso histórico y conceptual sobre las leyes constitucionales, a propósito de las dictadas por la sedicente Asamblea Nacional Constituyente”, en *Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia*, número 10, Caracas, 2018. p. 593.

⁵⁹ Carlos Miguel Herrera, “La polémica Schmitt – Kelsen sobre el guardián de la Constitución”, en *Crítica Jurídica*, número 16, Revista Latinoamericana de Política, Filosofía y Derecho, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, 1995.

⁶⁰ Allan Brewer-Carías, *Tratado de Derecho Administrativo*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2013. p. 317.

los últimos, y de otra, cuales competencias exclusivas de la República debían ser progresivamente descentralizadas a los estados.

Ténganse en cuenta los artículos siguientes:

“Artículo 3. Es de la competencia exclusiva de los estados, conforme a lo establecido en la Constitución:

- 1. La organización de sus Poderes Públicos, de sus Municipios y demás entidades locales y su división Política Territorial;*
- 2. La administración de sus bienes y la inversión del Situado Constitucional y demás ingresos que le correspondan, con sujeción a lo dispuesto en la Constitución y esta Ley;*
- 3. El uso del Crédito Publico, con las limitaciones y requisitos que establezcan las leyes nacionales;*
- 4. La organización de la Policía Urbana y Rural y la determinación de las ramas de este servicio atribuidas a la competencia municipal;*
- 5. Las materias que le sean atribuidas de acuerdo con los Artículos 137 de la Constitución y 9º de esta Ley; y,*
- 6. Todo lo que no corresponda, de conformidad con la Constitución, a la competencia nacional o municipal”.*

Pero es que, además de establecer este conjunto de materias que no pueden ser ejercidas sino por los estados, establece un listado de materias que estaban en ese momento a cargo del poder nacional pero que debían ser progresivamente descentralizadas:

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

- 1. La planificación, coordinación y promoción de su propio desarrollo integral, de conformidad con las leyes nacionales de la materia;*
- 2. La protección de la familia, y en especial del menor;*
- 3. Mejorar las condiciones de vida de la población campesina;*
- 4. La protección de las comunidades indígenas atendiendo a la preservación de su tradición cultural y la conservación de sus derechos sobre su territorio;*

5. *La educación, en los diversos niveles y modalidades del sistema educativo, de conformidad con las directrices y bases que establezca el Poder Nacional;*
6. *La cultura en sus diversas manifestaciones, la protección y conservación de las obras, objetos y monumentos de valor histórico o artístico;*
7. *El deporte, la educación física y la recreación;*
8. *Los servicios de empleo;*
9. *A formación de recursos humanos, y en especial los programas de aprendizaje, capacitación y perfeccionamiento profesional; y de bienestar de los trabajadores;*
10. *La promoción de la agricultura, la industria y el comercio;*
11. *La conservación, defensa y mejoramiento del ambiente y los recursos naturales.*
12. *La ordenación del territorio del Estado de conformidad con la Ley Nacional;*
13. *La ejecución de las obras públicas de interés estatal con sujeción a las normas o procedimientos técnicos para obras de ingeniería y urbanismo establecidas por el Poder Nacional y Municipal, y la apertura y conservación de las vías de comunicación estatales;*
14. *La vivienda popular, urbana y rural;*
15. *La protección a los consumidores, de conformidad con lo dispuesto en las leyes nacionales;*
16. *La salud pública y la nutrición, observando la dirección técnica, las normas administrativas y la coordinación de los servicios destinados a la defensa de las mismas que disponga el Poder Nacional;*
17. *La investigación científica; y,*
18. *La defensa civil”.*

Otra mención importante es la del artículo que contiene el mandato expreso dirigido al poder nacional de que descentralice determinadas materias:

“Artículo 11. A fin de promover la descentralización administrativa y conforme a lo dispuesto en el artículo 137 de la Constitución, se transfiere a los Estados la competencia exclusiva en las siguientes materias:

1. *La organización, recaudación, control y administración del ramo de papel sellado:*

2. *El régimen, administración y explotación de las piedras de construcción y de adorno o de cualquier otra especie, que no sean preciosas, el mármol, pórfido, caolín, magnesita, las arenas, pizarras, arcillas, calizas, yeso, puzolanas, turbas, de las sustancias terrosas, las salinas y los ostrales de perlas, así como la organización, recaudación y control de los impuestos respectivos. El ejercicio de esta competencia está sometido a la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio y a las leyes relacionadas con la protección del ambiente y de los recursos naturales renovables;*

3. *La conservación, administración y aprovechamiento de las carreteras, puentes y autopistas en sus territorios. Cuando se trate de vías interestadales, esta competencia se ejercerá mancomunadamente, a cuyos efectos se celebrarán los convenios respectivos;*

4. *La Organización, recaudación, control y administración de los impuestos específicos al consumo, no reservados por la Ley al Poder Nacional; y,*

5. *La Administración y mantenimiento de puertos y aeropuertos públicos de uso comercial.*

Parágrafo Único: Hasta tanto los Estados asuman estas competencias por ley especial, dictada por las respectivas Asambleas Legislativas, se mantendrá vigente el régimen legal existente en la actualidad". (Resaltado añadido)

Se utilizó este mecanismo con el objetivo de redefinir a los estados como entes autónomos y desligar a los gobernadores del poder nacional, del cual hasta hace poco habían sido agentes. Para ello, entre otros aspectos, se determinaron cuáles serían los ingresos de los estados:

“Artículo 12. Son ingresos de los Estados:

1. *El Situado Constitucional;*

2. *Los que formen parte de los ingresos adicionales del país o de planes y proyectos especiales que les sean asignados de conformidad con la Ley;*

3. *Los aportes o contribuciones diferentes al Situado Constitucional que el Poder Nacional les asigne con ocasión de la transferencia de servicios específicos de conformidad con esta ley;*

4. *Los que provengan de la recaudación de la prestación de los servicios públicos que los Estados asuman;*
5. *Los recursos provenientes de la recaudación de sus propios impuestos, tasas, contribuciones y los que se generen de la administración de sus bienes;*
6. *Los derivados de la administración y explotación de las obras de infraestructura de su jurisdicción;*
7. *Los provenientes de operaciones de crédito público;*
8. *Los ingresos que provengan por concepto de multas o sanciones pecuniarias establecidas en la legislación estatal; y*
9. *Los demás que establezcan las leyes”.*

Esta ley tuvo una aplicación considerable hasta 1993, pero no fue asumida como política gubernamental sino hasta febrero de 1994⁶¹ momento en el que se tomó la descentralización como un objetivo político de primera importancia.

3. Elección y remoción de gobernadores mediante votación popular

Además del avance para el proceso de descentralización que supuso la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, dictada con base en el artículo 137 de la Constitución de 1961, era preciso asegurar que las nuevas competencias otorgadas a los estados fueran ejercidas por gobernadores independientes no subordinados al poder nacional, lo que sólo era posible si éstos eran electos mediante voto popular.

En efecto, otra exigencia democrática y presupuesto ineludible para la descentralización durante la vigencia de la Constitución de 1961 era acabar con la concepción histórica de que los gobernadores actúan, como agentes, al poder nacional, como se entendía del artículo 21 de la Constitución y como había sido concebido en todos los textos constitucionales desde 1830.

En efecto, nótese que el artículo 170 de la Constitución de 1830 establecía que “*“El régimen superior político de las Provincias estará a cargo de un Gobernador dependiente del Poder Ejecutivo de quien*

⁶¹ Allan Brewer-Carías, *Tratado de Derecho Constitucional: Historia del Derecho Constitucional en Venezuela*, ob. cit., p. 515.

es agente natural e inmediato; por su conducto se comunicarán y circularán en la Provincia las órdenes relativas a la administración". (Resaltado añadido); mientras que el artículo 21 de la Constitución de 1961 (131 años después) continuaba estableciendo que: *"El gobierno y la administración de cada Estado corresponde a un gobernador, quien además de Jefe del Ejecutivo del Estado es agente del Ejecutivo Nacional en su respectiva circunscripción"*. (Resaltado añadido).

El hecho de que los gobernadores tengan que seguir las directrices del poder nacional refleja el bajo o nulo grado de autonomía de las entidades que conforman la federación. En efecto, como señala Brewer-Carías, la precaria situación del estado como ente autónomo se debía en gran medida a que *"los gobernadores de los mismos, no sólo eran designados libremente por el Presidente de la República, sino que eran agentes del Ejecutivo Nacional"*.⁶²

Ahora bien, la Constitución de 1961 también contenía un mandato que permitiría solucionar esta problemática, a saber, el artículo 22 establecía que:

"La ley podrá establecer la forma de elección y remoción de los gobernadores, de acuerdo con los principios consagrados en el Artículo 3 de esta Constitución. El respectivo proyecto deberá ser previamente admitido por las Cámaras en sesión conjunta, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros. La ley respectiva no estará sujeta al veto del Presidente de la República. Mientras no se dicte la ley prevista en este Artículo, los Gobernadores serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República".

El desarrollo de ese artículo no tuvo lugar sino hasta el año 1989, cuando se sancionó la Ley sobre Elección y Remoción de Gobernadores de Estado⁶³ (28 años después de la entrada en vigencia de la Constitución de 1961), es decir, que durante todo ese período los gobernadores eran elegidos por el presidente de la República.⁶⁴

⁶² *Ibid.*, p. 513.

⁶³ Gaceta Oficial número 4.086 Extraordinario de fecha 14 de abril de 1989.

⁶⁴ Al respecto Brewer-Carías reseña que *"El descontento popular, además, se había manifestado en las elecciones municipales durante la década de los ochenta, donde la alta abstención (en un país donde ésta nunca había sido superior al 7%) fue el detonante necesario*

A pesar de que en la mayor parte de la historia constitucional venezolana los gobernadores eran libremente designados y removidos por el presidente, debemos hacer la salvedad de que la Constitución de 1858 estableció en su artículo 137 que *“Los Gobernadores serán elegidos por la mayoría absoluta de los ciudadanos que sufraguen en la Provincia, en votación directa y secreta. En caso de que ningún candidato hubiere obtenido esta mayoría, la Legislatura provincial perfeccionará la elección, en los mismos términos y de la misma manera que lo hace el Congreso en la elección de Presidente de la República”*. Pero, lamentablemente, esto nunca se materializó de aquella manera prevista por el constituyente de 1858.

La Constitución de 1961, con fundamento en el mandato del artículo 22, permitió que se sancionara esta Ley sobre Elección y Remoción de Gobernadores de Estado que supuso un cambio radical y un paso más en el largo camino que debía transitarse para alcanzar la federación descentralizada.

Resultan de importancia central las siguientes disposiciones de la Ley sobre Elección y Remoción de Gobernadores de Estado:

“Artículo 1. La presente Ley tiene por objeto regular la forma de la elección directa y la remoción de los Gobernadores de Estado.

Artículo 2. En cada Estado se elegirá un Gobernador por votación universal, directa y secreta, en conformidad con la presente Ley y con lo previsto en la Ley Orgánica del Sufragio.

Artículo 3. A los fines de la elección de los Gobernadores de Estado, son electores todos los venezolanos que se hayan inscrito en el Registro Electoral Permanente para votar en el respectivo Estado y que no estén sujetos, por sentencia definitivamente firme, a interdicción civil ni a inhabilitación política.

Artículo 4. Podrán postular candidatos a Gobernadores de Estado los partidos políticos nacionales, los partidos regionales y los grupos de electores que funcionen en el respectivo Estado. También podrán efectuar dicha postulación, diez ciudadanos inscritos en el Registro Electoral Permanente, que sepan leer y

para que los partidos políticos se dieran cuenta de la gravedad de la crisis y de la necesidad de realizar las reformas...”. Allan Brewer-Carías, *Tratado de Derecho Constitucional: Historia Constitucional de Venezuela*, ob. cit., p. 513.

escribir y que acrediten la representación de, por lo menos, un número de electores igual al exigido por la Ley para la constitución de un partido político regional. Dichos electores deberán estar inscritos en el Registro Electoral Permanente de la respectiva localidad”.

Sin embargo, la elección directa que se realizó por primera vez en diciembre de ese mismo año no sería suficiente, sino que sería tan sólo una pieza menos en el complejo aparataje de centralización existente para aquel momento.⁶⁵

La Ley sobre Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado que supuso un cambio radical y necesario para la sostenibilidad democrática constituyó, al igual que la Ley de Descentralización, otro ejemplo de ley constitucional. Se trataba de una ley especial de rango constitucional que desarrolló preceptos constitucionales y que fue dictada mediante un proceso agravado por el órgano parlamentario por orden expresa de la Constitución, sólo pudiendo ser modificada o derogada por los mecanismos definidos para reformar la Constitución.

4. Elección y remoción de alcaldes mediante votación popular

La Constitución de 1961 dispuso en el artículo 29.1 que la autonomía de los municipios comprendía la elección de sus autoridades. Sin embargo, con motivo de la falta de desarrollo legislativo de dicha norma, no fue sino hasta la reforma de la Ley Orgánica del Régimen Municipal de 1989 que se realizaron las primeras elecciones de alcaldes.

En efecto, la elección directa de los alcaldes es producto de la reforma de Ley Orgánica del Régimen Municipal de 1989, la cual estableció:

“Artículo 51. En cada Municipio, Distrito Municipal o Distrito Metropolitano, se elegirá un Alcalde por mayoría relativa, en votación universal, directa y secreta, con sujeción a lo dispuesto en la Ley Orgánica del Sufragio.

El Alcalde podrá ser reelecto en la misma jurisdicción sólo para el período inmediato siguiente y, en este caso, no podrá ser elegido nuevamente hasta después de Transcurridos dos períodos”.
(Resaltado añadido).

⁶⁵ *Ídem.*

Esta Ley del Régimen Municipal se dictó en 1978, y fue modificada posteriormente en 1984, 1988 y 1989. Urdaneta Troconis explica el tránsito legislativo del régimen municipal:

“Ahora bien cuando en 1988 se iba proceder a celebrar las elecciones municipales correspondientes, en septiembre de ese mismo año fue aprobada una Ley Orgánica de Régimen Municipal, que derogó totalmente la anterior; introdujo importantes cambios en lo relativo a la organización local; y, a su vez, dispuso que ella no entraría en vigencia hasta el 15-06-1989. Durante este nuevo período de vacatio legis, sin embargo, se volvió a producir un nuevo cambio legislativo: el Congreso aprobó una ley de reforma parcial de la de 1988, antes de que ésta entrara en vigencia (podría calificársela, por ello, de mortinata). A su vez, la de 1989 –que hizo importantes modificaciones al texto de 1988- previó que ella no entraría en vigencia sino el 02-01-1990; dispuso, sin embargo, que serían de aplicación inmediata algunas de sus normas relativas al tema de la elección de las nuevas autoridades.

*Fue a través de ese enrevesado mecanismo cómo los concejales que habían sido electos en 1984 (recordemos que se trata todavía de concejales de distrito) se mantuvieron en funciones por un período superior a los cinco años previstos en la ley y no fueron sustituidos sino en enero de 1990 por los nuevos concejales –ahora sí, de municipio y, más precisamente, de “municipio autónomo”- electos en las votaciones de 1989, cuando también fueron electos los alcaldes, **figura creada precisamente por estas reformas de 1988 y 1989**”.⁶⁶ (Resaltado añadido).*

Así, el régimen de la Constitución de 1961 realmente entró en vigencia en 1989 al ser electos los alcaldes y concejales. Además, esta elección tuvo como consecuencia que por primera vez se estableciera el régimen de separación de órganos y funciones de los municipios. Tengamos presente que los alcaldes eran realmente una figura que no se veía desde la colonia,⁶⁷ por lo que el ejecutivo en el nivel local había sido el concejo municipal, sin embargo, tras las elecciones de 1989

⁶⁶ Gustavo Urdaneta Troconis, ob. cit., pp. 116-117.

⁶⁷ Gustavo Urdaneta Troconis, Videoconferencia: “Del municipio territorial al municipio-colectividad”, disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=FErM-dfJLIM>

fueron definidas las funciones ejecutivas en el alcalde y las legislativas en los concejos municipales.

IV. DE LA CONSTITUCIÓN DE 1999 AL ESTADO COMUNAL

1. Consideración general

A partir de 1999 fueron abandonados de forma gradual los avances que habían sido alcanzados respecto del proceso de descentralización iniciado durante la vigencia de la Constitución de 1961, que incluían la progresiva transferencia de competencias desde el poder central a los estados y municipios a través de convenios y leyes estatales.

Con la llegada de Hugo Chávez al poder en 1999, bajo la consigna de la “Revolución Bolivariana”, comenzó a producirse el debilitamiento del Estado Constitucional, Federal, Democrático y de Derecho. Se inició un nuevo régimen, que si bien fue instaurado por cauces democráticos, mediante elección popular, se identificó inmediatamente como una forma de gobierno militar. Comenzó a implementarse un modelo político abiertamente militarizado, violatorio de los controles del Estado de Derecho, sin ningún límite, en el que la participación de la fuerza armada se encuentra desde la conducción militar de los ministerios hasta en las empresas fundamentales del Estado.

Lo que no pudo hacerse a través de la metralla, en el fallido golpe de Estado del 4 de febrero de 1992, porque los mecanismos de defensa del estado democrático funcionaron aprisionando al grupo de militares golpistas,⁶⁸ se hizo mediante los votos, ayudados por el discurso populista desmedido y de reivindicación social y, luego, desde los mecanismos que otorga el propio Estado de derecho, logrando lo que Ferrajoli denominó “democracia ilimitada”,⁶⁹ que luego desconocería los límites del Estado de derecho hasta transformarse en los últimos años en una autocracia militar, que viola abiertamente los derechos fundamentales de los ciudadanos.

⁶⁸ Entre ellos Hugo Chávez, quien tras dos años de prisión fue excarcelado con ocasión del sobreseimiento de su causa penal, ordenado por el entonces presidente Rafael Caldera el 26 de marzo de 1994.

⁶⁹ Véase Luigi Ferrajoli, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Editorial Trotta, Madrid, 2006.

A pesar de que la Constitución de 1999 mantuvo la forma de Estado Federal Descentralizado y planteaba como política nacional el proceso de descentralización, tal y como se desprende de sus artículos 4, 6, 16, 136, 157 y 158 el proceso de recentralización comenzó inmediatamente que ella entró en vigencia. Esas y muchas de las disposiciones de la Constitución de 1999 han sido, en verdad, normas dormidas que no tienen ninguna aplicación práctica.

También la Constitución de 1999 planteó un esquema de desconcentración que se extiende más allá de los estados y municipios. En efecto, el artículo 173 de la Constitución dispuso que *“El Municipio podrá crear parroquias conforme a las condiciones que determine la ley. La legislación que se dicte para desarrollar los principios constitucionales sobre régimen municipal establecerá los supuestos y condiciones para la creación de otras entidades locales dentro del territorio municipal, así como los recursos de que dispondrán, concatenados a las funciones que se les asignen, incluso su participación en los ingresos propios del Municipio. Su creación atenderá a la iniciativa vecinal o comunitaria, con el objeto de promover la desconcentración de la administración del Municipio, la participación ciudadana y la mejor prestación de los servicios públicos. En ningún caso las parroquias serán asumidas como divisiones exhaustivas o imperativas del territorio del Municipio”*.

Además de lo anterior, la Constitución dispuso en el artículo 184 un esquema de desconcentración y transferencia de servicios desde los estados y municipios hacia las comunidades y grupos vecinales organizados que demuestren su capacidad para prestarlos. Tales servicios son, por ejemplo, servicios en materia de salud, educación, vivienda, deporte, cultura, programas sociales, ambiente, mantenimiento de áreas industriales, mantenimiento y conservación de áreas urbanas, prevención y protección vecinal, construcción de obras y prestación de servicios públicos; y podrán ser transferidos mediante convenios cuyos contenidos estarán orientados por los principios de interdependencia, coordinación, cooperación y corresponsabilidad.

La Constitución creó en el artículo 185 el Consejo Federal de Gobierno como un órgano especialmente encargado de la planificación y

coordinación de políticas y acciones para asegurar el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los estados y municipios.

Sin embargo, esa Constitución de 1999 fue en realidad “constitución fachada”; un texto constitucional que en apariencia se corresponde con los principios del constitucionalismo democrático, federal y descentralizado, pero sin ninguna virtualidad práctica. En efecto, la Constitución de 1999, redactada por una mayoría constituyente adepata al chavismo, fue una simple maniobra; una estrategia provisional y aparente que nunca pretendió ser aplicada por la revolución, antes y por el contrario, fue dictada con el fin de ocultar el proceso totalitario que años más tarde sería impulsado abiertamente por los detentadores del poder, con el fin de lograr la absoluta concentración del poder.

2. Sistema federal de la Constitución de 1999

En primer lugar, la Constitución de 1999 dispone en el artículo 4, en términos muy similares a los establecidos en la Constitución de 1961, que la República Bolivariana de Venezuela es un Estado Federal descentralizado “*en los términos consagrados en esta Constitución*”.

Asimismo, la Constitución establece en el artículo 6 que el gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y de todas las entidades políticas que la componen, “*es y será siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables*”.

Esta forma de Estado queda definida claramente en el artículo 136, el cual organizó el ejercicio del poder público conforme a una estructura federal desde una consideración territorial, cuando reconoce tres órdenes verticales fundamentales: el poder público nacional, el poder público estatal y el poder público municipal y también desde un punto de vista funcional-horizontal distinguiendo entre los poderes legislativo, ejecutivo, judicial, ciudadano y electoral.

Dispone el artículo 136 que:

“El Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional. El Poder Público Nacional se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral.”

Cada una de las ramas del Poder Público tiene sus funciones propias, pero los órganos a los que incumbe su ejercicio colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado”.

Se desprende de los artículos prenombrados que la Constitución enfatiza la forma federal y descentralizada de gobierno, de lo que se sigue, como hemos señalado, que el poder se distribuya desde un punto de vista territorial en tres instancias: la nacional o federal (la República), la estatal o regional (compuesta por 23 estados y un distrito capital) y la municipal (con 335 municipios).

Inclusive, la Constitución de 1999 previó cinco normas fundamentales para el proceso de descentralización del Estado venezolano. Se trata de los artículos 157, 158, 173, 184 y 185 que establecen de una parte, la promoción de la descentralización a partir de la legislación nacional y la consagración de la descentralización como política nacional dirigida a profundizar la democracia a partir del acercamiento del poder a la población y la creación de mejores condiciones *“tanto para el ejercicio de la democracia como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales”*; y de otra parte la potestad de los municipios de crear entidades locales menores con el objeto de promover la desconcentración de la administración del municipio, la participación ciudadana y la mejor prestación de los servicios públicos.

Disponen los artículos 157 y 158 lo siguiente:

“Artículo 157. La Asamblea Nacional, por mayoría de sus integrantes, podrá atribuir a los Municipios o a los Estados determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la descentralización”;

“Artículo 158. La descentralización, como política nacional, 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”.

Además, la Constitución de 1999 estableció en los artículos 173 y 184 un esquema de desconcentración que se extiende más allá de los estados y municipios.

De una parte, el artículo 173 dispone la potestad de los municipios de crear parroquias y otras entidades locales dentro del territorio municipal, atendiendo a la iniciativa vecinal o comunitaria, con el objeto de promover la desconcentración de la administración del municipio, la participación ciudadana y la mejor prestación de los servicios públicos.

De otra parte, el artículo 184 de la Constitución, establece que la ley creará 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. De esta forma, la Constitución en su artículo 184 promueve la descentralización a través de:

1. La transferencia de servicios en materia de salud, educación, vivienda, deporte, cultura, programas sociales, ambiente, mantenimiento de áreas industriales, mantenimiento y conservación de áreas urbanas, prevención y protección vecinal, construcción de obras y prestación de servicios públicos. A tal efecto, podrán establecer convenios cuyos contenidos estarán orientados por los principios de interdependencia, coordinación, cooperación y corresponsabilidad.
2. La participación de las comunidades y de ciudadanos y ciudadanas, a través de las asociaciones vecinales y organizaciones no gubernamentales, en la formulación de propuesta de inversión ante las autoridades estatales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión, así como en la ejecución, evaluación y control de obras, programas sociales y servicios públicos en su jurisdicción.
3. La participación en los procesos económicos estimulando las expresiones de la economía social, tales como cooperativas, cajas de ahorro, mutuales y otras formas asociativas.
4. La participación de los trabajadores o trabajadoras y comunidades en la gestión de las empresas públicas mediante mecanismos autogestionarios y cogestionarios.
5. La creación de organizaciones, cooperativas y empresas comunales de servicios, como fuente generadoras de empleo y de bienestar social, propendiendo a su permanencia mediante el diseño de políticas en las cuales aquellas tengan participación.

6. La creación de nuevos sujetos de descentralización a nivel de las parroquias, las comunidades, los barrios y las vecindades a los fines de garantizar el principio de la corresponsabilidad en la gestión pública de los gobiernos locales y estatales y desarrollar procesos autogestionarios y cogestionarios en la administración y control de los servicios públicos estatales y municipales.
7. La participación de las comunidades en actividades de acercamiento a los establecimientos penales y de vinculación de éstos con la población.

Por último, la Constitución creó en el artículo 185 un órgano especialmente encargado de la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los estados y municipios. Se trata del Consejo Federal de Gobierno, el cual estará presidido por el Vicepresidente Ejecutivo e integrado por los Ministros, los Gobernadores, un Alcalde por cada Estado y representantes de la sociedad organizada, de acuerdo con la ley.

Dispone el artículo 185 de la Constitución, además, la creación del Fondo de Compensación Interterritorial, que depende del Consejo Federal de Gobierno, y está destinado al financiamiento de inversiones públicas para promover el desarrollo equilibrado de las regiones, la cooperación y complementación de las políticas e iniciativas de desarrollo de las distintas entidades públicas territoriales, y a apoyar especialmente la dotación de obras y servicios esenciales en las regiones y comunidades de menor desarrollo relativo. El Consejo Federal de Gobierno, con base en los desequilibrios regionales, discutirá y aprobará anualmente los recursos que se destinarán al Fondo de Compensación Interterritorial y las áreas de inversión prioritaria a las cuales se aplicarán dichos recursos.

Sin embargo, ninguna de estas disposiciones se ha respetado. Las normas constitucionales referidas a la descentralización se pueden considerar cláusulas dormidas e ignoradas establecidas en una Constitución de fachada. En lugar de promoverse la descentralización, se ha dado preeminencia a un régimen antifederal y centralizador, que paradójicamente, también se encuentra presente en la Constitución de 1999 junto al régimen federal.

Como señaló Brewer-Carías:

*“Chávez, como militar, la verdad es que nunca entendió qué era y qué significaba la descentralización política, considerando el federalismo como un atentado a la soberanía nacional. Llegó a decir incluso: “Venezuela es una sola República, no es una sumatoria de pequeñas repúblicas que ponen en peligro la existencia de la nación y la existencia de un proyecto futuro”.*⁷⁰

3. Normas constitucionales contrarias al Estado Federal descentralizado

Además de la estructura de Estado Federal descentralizado que prevé la Constitución de 1999, en ella también existe una tendencia antifederal reflejada en una serie de normas que restaron significativamente la autonomía de las entidades político-territoriales menores y concentraron en el poder público nacional un cúmulo exacerbado de competencias, facilitando y promoviendo el desmontaje de la estructura federal del Estado venezolano. La Constitución de 1999, tenía adentro el germen de la destrucción del federalismo en Venezuela.

3.1. La eliminación del bicameralismo del órgano parlamentario

La Constitución de 1999 eliminó el Senado, una figura legislativa típica dentro del cuerpo legislativo nacional del Estado Federal que había estado presente en todas las constituciones de Venezuela desde 1811 hasta 1961, inclusive en aquellas de marcado corte militar.

Desde la primera Constitución de Venezuela, de 1811, se estableció el sistema bicameral, característico del Estado Federal; conformado por una cámara baja o de diputados que garantizaba la representación ciudadana y una cámara alta o Senado que representa a los estados. El artículo 3 de la Constitución de 1811 establecía que:

“El Congreso general de Venezuela, estará dividido en una Cámara de Representantes y un Senado, a cuyos dos Cuerpos se confía el Poder legislativo, establecido por esta Constitución”.

⁷⁰ Allan Brewer-Carías, *Proyectos constitucionales del chavismo para dismantelar la democracia y establecer un estado socialista en Venezuela (del principio al fin: 1999-2019)*. ob. cit., p. 88.

Desde la Constitución de 1811 y hasta la Constitución de 1961, inclusive, todas las constituciones atribuyeron el poder legislativo nacional a un Congreso dividido en dos cámaras, una denominada Senado y la otra de representantes (hasta la Constitución de 1830) y, luego, a partir de la Constitución de 1857, de diputados. Ambas cámaras tenían atribuidas facultades legislativas y de control comunes, sin embargo, determinadas funciones se encontraban distribuidas entre cada una de ellas.

Rompiendo con esta tradición federal, el artículo 186 de la Constitución de 1999 dispuso que:

“La Asamblea Nacional estará integrada por diputados y diputadas elegidos o elegidas en cada entidad federal por votación universal, directa, personalizada y secreta con representación proporcional, según una base poblacional de uno coma uno por ciento de la población total del país”.

De esta forma, la Constitución de 1999 estableció una estructura unicameral del órgano legislativo nacional, lo que implicó la eliminación de la representación igualitaria de los estados en la legislatura federal. En la organización unicameral los estados más grandes o más poblados tienen más representación. Además, la supresión del Senado ocasionó un importante retroceso en las ventajas que supone el bicameralismo, tales como la independencia del poder legislativo, el control efectivo del resto de los poderes públicos por parte del cuerpo legislador, y la eficacia de la legislación colegiada.

Ciertamente, la supresión del Senado, en primer lugar, supone la eliminación de la representación de los estados en la Asamblea Nacional, quedando la representación en una sola cámara absolutamente desigual. También, la eliminación del bicameralismo significó suprimir el procedimiento de formación de las leyes como resultado de cuerpos legislativos actuando como colegisladores, lo cual aseguraba mayor control en la elaboración de las leyes.

De igual forma, la disolución del Senado produjo un retroceso en el ejercicio de las potestades de control sobre el poder ejecutivo, por cuanto ya no podrían distribuirse las funciones de control político de las cámaras como lo establecía la Constitución de 1961, en la cual se atribuía al Senado la autorización del enjuiciamiento del presidente de

la República y a la cámara de diputados dar voto de censura a los ministros, lo que permitía un mayor balance y contrapeso en los poderes. Lo mismo respecto de la distribución de otras competencias en materias como la presupuestaria y administrativa, todo ello con el fin de garantizar un mayor balance y contrapeso en el ejercicio del poder.

Todo esto fue denunciado por el diputado a la Asamblea Nacional Constituyente Dr. Allan Brewer-Carías, en la discusión sobre la estructura del órgano legislativo nacional, durante los debates constituyentes del año 1999.⁷¹ A ello se ha sumado la doctrina nacional, que ha estado de acuerdo en afirmar que la eliminación del bicameralismo implicará la renuncia o negación definitiva de la forma federal de Estado en Venezuela.⁷²

El Senado, es una institución típica del Estado Federal, cuyas funciones de representación, legislación y control son de vital importancia para mantener el equilibrio entre los intereses de la federación y los intereses de los estados federados. Teniendo en cuenta que el Senado representa a los Estados y la cámara de diputados a la población en general, esa instancia comprende una figura de equilibrio, tanto institucional como político-social. Como explica Ramón Guillermo Avelledo, el equilibrio y armonización que supone el Senado, y con él, la bicameralidad, es necesaria para la legislación como para la asignación de recursos y todo aquello que tiene que ver con la división político-territorial y sus consecuencias.⁷³

⁷¹ Véase al respecto Francisco Alfonso Carvallo, “El sistema parlamentario bicameral y la eliminación del Senado en Venezuela”, *Revista de Derecho Público*, número 132, Editorial Jurídica Venezolana Caracas, 2012.

⁷² Véase entre otros, Allan Brewer-Carías, “Reflexiones Críticas sobre la Constitución de 1999”, en *Revista de Derecho Público*, número 81, enero marzo 2000, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000; María Amparo Grau, “La Organización de los Poderes Públicos en la Constitución del 99: Desarrollo y Situación Actual”, en *El Derecho Público a los 100 números de la Revista de Derecho Público, 1980 – 2005*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2006; y José Peña Solís, *Lecciones de Derecho Constitucional General*, Volumen I, Tomo II, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2008.

⁷³ Véase Discurso de Incorporación a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales del Dr. Ramón Guillermo Avelledo Caracas, 2018. Disponible en: <https://www.acienpol.org.ve/wp-content/uploads/2019/09/Discursos-Academia-RGA.pdf> y del mismo autor *Parlamento y Democracia (Congreso, Asamblea y futuro, en perspectiva histórica, constitucional y política)*, Fundación Para la Cultura Urbana, Caracas, 2005, cit. por Francisco Alfonso Carvallo, “El sistema parlamentario bicameral y la eliminación del Senado en Venezuela”, ob. cit., p. 66.

3.2. Competencias ampliadas para el presidente de la República

Otra manifestación del régimen antifederal y centralizador presente en la Constitución de 1999 puede observarse en la asignación al presidente de la República de múltiples competencias, que puede ejercer sin autorización o control del órgano legislativo nacional.

En efecto, la Constitución de 1999 aumentó las competencias del Presidente de la República. Tengamos en cuenta que conforme al artículo 236 numeral 6 en concordancia con el numeral 20 de la Constitución, el presidente de la República puede ahora conceder ascensos militares en grados de coronel hacia arriba sin consultar al órgano legislativo. Recordemos que tradicionalmente esta facultad requería la aprobación del órgano legislativo, incluso, la Constitución de 1811 al referirse a las atribuciones del poder ejecutivo establecía:

“Artículo 96. También necesitará el Poder Ejecutivo del previo aviso, consejo y consentimiento del Senado para conceder grados militares y otras recompensas honoríficas, compatibles con la Naturaleza del gobierno, aunque sea por acciones de guerra u otros servicios importantes; y si estas recompensas fuesen pecuniarias deberá preceder el consentimiento de la Cámara de Representantes para su consecución”.

El precitado artículo 96 recogía los variados requisitos que debían cumplirse para que el ejecutivo concediera un grado militar, cosa que va a favor de la separación de poderes, desde el presidente no puede actuar con total discrecionalidad; debe contar con el respaldo de un órgano legitimado popularmente, como es la Asamblea Nacional.

De otra parte, téngase en cuenta las amplias facultades otorgadas al presidente por la Constitución de 1999 para definir el número, organización y competencias de los ministerios. Mientras el artículo 193 de la Constitución de 1961 establecía que sólo mediante ley orgánica se determinaría el número y organización de los ministerios y su respectiva competencia, así como también la organización y funcionamiento del consejo de ministros, el artículo 236.20 de la Constitución de 1999 dispone que ahora es el Presidente de la República el encargado de *“Fijar el número, organización y competencia de los ministerios y otros organismos*

de la Administración Pública Nacional, así como también la organización y funcionamiento del Consejo de Ministros, dentro de los principios y lineamientos señalados por la correspondiente ley orgánica”.

Esta disposición es la responsable de la mayor concentración de poder en el presidente de la República y del crecimiento exagerado y desorganizado de la administración pública. Recordemos que en gobiernos anteriores se usó también la figura de los ministerios para consolidar la centralización, fortaleciendo el aparato administrativo del poder central.⁷⁴ Por ejemplo, durante la primera parte del siglo XX, mediante la reforma de la ley de ministerio de 1913 en los años 1915, 1920, 1922, 1926, 1928, y 1929, fueron progresivamente ampliadas las competencias -mas no el número- de los ministerios, logrando de esta forma acumular desde el poder central las más diversas competencias a través de los ministerios Relaciones Exteriores, Relaciones Interiores, Hacienda, Guerra y Marina, Fomento, Obras Públicas e Instrucción Pública.

3.3. Falta de autonomía de los Estados en la regulación de las materias concurrentes y exclusivas

Otra manifestación de la preminencia del poder público nacional sobre el estatal y municipal, en detrimento de la forma de Estado Federal, se observa cuando la Constitución le otorga al órgano legislativo nacional -la Asamblea Nacional- las competencias para legislar sobre el ejercicio de las materias concurrentes y exclusivas de los Estados. En efecto, en relación con las competencias concurrentes, el artículo 165 de la Constitución dispone que: *“Las materias objeto de competencias concurrentes serán reguladas mediante leyes de bases dictadas por el Poder Nacional...”*. (Resaltado añadido).

Así por ejemplo, en el nivel nacional, el poder legislativo tiene competencia relativa a la regulación de la organización y funcionamiento de los consejos legislativos estatales. Veamos la parte *in fine* del artículo 162 de la Constitución:

“Los requisitos para ser integrante del Consejo Legislativo, la obligación de rendición anual de cuentas y la inmunidad en su

⁷⁴ Allan Brewer-Carías, *Tratado de Derecho Constitucional Tomo I: Historia Constitucional de Venezuela*, ob. cit., p. 443.

*jurisdicción territorial, se regirán por las normas que esta Constitución establece para los diputados y diputadas a la Asamblea Nacional, en cuanto les sean aplicables. Los legisladores y legisladoras estadales serán elegidos o elegidas por un período de cuatro años pudiendo ser reelegidos o reelegidas solamente por dos períodos. **La ley nacional regulará el régimen de la organización y el funcionamiento del Consejo Legislativo**". (Resaltado añadido).*

Con fundamento en esta disposición constitucional, la Asamblea Nacional dictó en el año 2001 la Ley Orgánica de los Consejos Legislativos de los Estados.⁷⁵ Esta ley, sin embargo, es contraria a otra disposición constitucional, el artículo 164.1, que reconoce a los estados la competencia de dictar sus propias constituciones para organizar sus poderes públicos en los siguientes términos:

*"...Es de la competencia exclusiva de los estados:
1. Dictar su Constitución para organizar los poderes públicos, de conformidad con lo dispuesto en esta Constitución"*

De esta manera, se elimina la autonomía que caracteriza a los estados en el régimen federal, convirtiéndose en una mera ficción constitucional. En efecto, se contraría, una vez más, la idea de Estado Federal, pues la autonomía de los estados queda en segundo plano y vulnerada al depender del poder central la organización de tan importante órgano estatal, no habiendo impedimento alguno para que dicha competencia fuese atribuida al nivel intermedio, de hecho, debería estar incluida dentro de las competencias exclusivas de los estados⁷⁶ y debería ser regulada por las constituciones que deben dictar los consejos legislativos estadales.⁷⁷

Ocurre también en materia de competencias exclusivas de los estados, pues muchas de estas se encuentran subordinadas al poder nacional o al ejecutivo como lo están el régimen tributario que refiere a leyes nacionales y la organización de la policía estatal remitida a la legislación nacional aplicable; obsérvese en ese sentido lo dispuesto en

⁷⁵ Gaceta Oficial número 37.282 del 13 de septiembre de 2001.

⁷⁶ Véase artículo 164 numeral 1.

⁷⁷ Allan Brewer-Carías, *La Constitución de 1999*, Editorial Arte, Caracas, 2000, p. 149.

los siguientes numerales de artículo 164 que regula estas competencias “exclusivas”:

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

*...6. La organización de la policía y la determinación de las ramas de este servicio atribuidas a la competencia municipal, **conforme a la legislación nacional aplicable**”.*

Tal remisión a leyes dictadas por el poder nacional no es sino una evidencia más de la ausencia de autonomía real en el nivel estatal y del vaciamiento de las competencias de los estados. En realidad, estas “leyes de base” han servido al proceso de centralización del poder. Téngase por ejemplo la centralización en materia policial promovida por la Ley de Coordinación de Seguridad Ciudadana, la Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional, y la Ley Orgánica de la Función Policial, con las que se ha despojado a estados y municipios de sus naturales competencias.

3.4. El papel de los municipios

Conforme lo dispuesto en el artículo 168 de la Constitución:

*“Los Municipios constituyen la unidad política primaria de la organización nacional, gozan de personalidad jurídica y autonomía **dentro de los límites de esta Constitución y de la ley**. La autonomía municipal comprende:*

- 1. La elección de sus autoridades.*
- 2. La gestión de las materias de su competencia.*
- 3. La creación, recaudación e inversión de sus ingresos. Las actuaciones del Municipio en el ámbito de sus competencias se cumplirán incorporando la participación ciudadana al proceso de definición y ejecución de la gestión pública y al control y evaluación de sus resultados, en forma efectiva, suficiente y oportuna, conforme a la ley. Los actos de los Municipios no podrán ser impugnados sino ante los tribunales competentes, de conformidad con esta Constitución y con la ley”.* (Resaltado añadido).

Sin embargo, esta autonomía municipal a que se refiere el artículo 168 ha sido limitada, no solo por lo dispuesto en la propia Constitución,

sino también por lo que determinen las leyes nacionales. Así lo interpretó la Sala Constitucional en la sentencia número 2257 del 13 de noviembre de 2001. Con esa decisión se empezó a dar preminencia al poder nacional sobre el poder municipal.

El asunto se inició con ocasión de una acción de nulidad por inconstitucionalidad intentada por el Alcalde del Municipio Maracaibo, entre otras normas, contra el parágrafo único del artículo 36 de la Ley Orgánica del Régimen Municipal de 1989⁷⁸ que establecía:

*“Cuando un servicio público municipal, tenga o requiera instalaciones, o se preste, en dos o más Municipios limítrofes, por un mismo organismo o empresa pública o privada, dichos municipios deberán establecer una mancomunidad entre sí para la determinación uniforme de las regulaciones que corresponden a su competencia, **sin menoscabo de las competencias nacionales referentes a la reglamentación técnica para instalaciones y modificaciones de las mismas, requisitos y condiciones de producción de suministro, facultades de inspección y potestades sancionadoras que se encuentren establecidas o se establezcan en normas nacionales**”.* (Resaltado añadido).

Consideraba el recurrente que la norma iba en contra de la autonomía municipal que había quedado plasmada en el texto constitucional de 1961 y, luego, en el de 1999. La disputa, en concreto, se refería a la prestación del servicio eléctrico y a las tarifas aplicables, que habían sido definidas por el poder nacional y que las autoridades municipales consideraban que debían recaer en los municipios, como se venía haciendo.

El artículo 30 de la Constitución de 1961 establecía de manera general las competencias del nivel local. Veamos la redacción: *“Es de la competencia municipal el gobierno y administración de los intereses peculiares de la entidad, en particular cuanto tenga relación con sus bienes e ingresos y con las materias propias de la vida local, tales como urbanismo, abastos, circulación, cultura, salubridad, asistencia social, institutos populares de crédito, turismo y policía municipal. La ley*

⁷⁸ Que entonces no había sido reemplazada aún por la inconstitucional Ley Orgánica del Poder Público Municipal de 2006 que examinaremos más adelante.

podrá atribuir a los Municipios competencia exclusiva en determinadas materias, así como imponerles un mínimo obligatorio de servicios”.

La generalidad de la norma sirvió para que la Sala Constitucional interpretara en contra de la autonomía municipal que:

*“Destaca que la determinación de las competencias en él previstas se hace en atención a **conceptos jurídicos indeterminados, como se alude con las expresiones “intereses peculiares de la entidad” y “materias propias de la vida local”, razón por la que se dejó al legislador el desarrollo de las materias que sin ser las allí enumeradas, son inherentes y de interés de las entidades locales, dejando abierta la Constitución su conceptualización, así como la posterior inclusión de las materias que se consideraren propias de la vida local e igualmente el establecimiento, en cada caso, a los municipios de determinadas materias en exclusividad (competencias exclusivas)”. (Resaltado añadido)***

A pesar de la argumentación esgrimida en favor del nivel municipal y su autonomía, la Sala Constitucional decidió que los Decretos y el parágrafo único del artículo 36 de la Ley Orgánica del Régimen Municipal, no eran inconstitucionales pues, no era una competencia exclusiva del municipio. Esto considerando la envergadura del servicio de electricidad que, a juicio de la Sala Constitucional correspondía por su naturaleza⁷⁹ al poder nacional y que, además, le correspondía al poder central la fijación de tarifas.

Aquí vemos como se expresó la sentencia:

*“Sin embargo, a pesar de que el ordinal 2º establece como competencia del municipio la distribución y venta de electricidad, **tal competencia debe llevarse a cabo sin perjuicio de la facultad del Poder Nacional en la imposición de las tarifas, y a su vez, debe ser analizado a la luz del principio de prevalencia o de supremacía de las competencias atribuidas al Poder Nacional, razón por la que, el ordinal 2º que atribuye competencia al***

⁷⁹ Esto con base en el ordinal 25 del artículo 136 de la Constitución de 1961 que establecía lo que la doctrina reconoce como cláusula de poderes implícitos: *“Toda otra materia que la presente Constitución atribuya al Poder Nacional o que le corresponda por su índole o naturaleza”*; esta disposición se mantiene aún en nuestros días, el constituyente de 1999 la estableció en el numeral 33 del artículo 156 exactamente en los mismos términos.

municipio en la distribución y venta del servicio eléctrico, debe ser entendido como una potestad de los municipios de tal servicio dentro de su territorio, ya que realmente lo que hace la Ley Orgánica de Régimen Municipal es habilitar al municipio para que participe en la prestación del servicio, sin que ello signifique una competencia exclusiva y excluyente del sector; ya que no puede analizarse la competencia que tiene el municipio en materia de servicios, partiendo de la única base de la Ley Orgánica que los rige, obviando el análisis del Texto Constitucional y las demás disposiciones legales”.⁸⁰ (Resaltado añadido).

Otras decisiones que también limitan y violan la autonomía de los municipios son las sentencias 78 y 118 de 2020 de la Sala Constitucional, dictadas con ocasión de un proceso originado por un recurso nulidad por inconstitucionalidad intentado contra la Reforma de la Ordenanza de Creación de las Unidades de Valores Fiscales en el Municipio Chacao del Estado Miranda,⁸¹ de una parte, y, de otra, contra la Reforma de la Ordenanza sobre Convivencia Ciudadana del Municipio Chacao.⁸² Ambas decisiones violan el régimen del Estado Federal descentralizado establecido en la Constitución, por cuanto vulneran la autonomía municipal en uno de sus aspectos más esenciales, como es la potestad tributaria.

En efecto, la sentencia interlocutoria número 78 de 07 de julio de 2020, acordó una medida cautelar que consistió en:

- *“Suspender por el lapso de noventa (90) días la aplicación de cualquier instrumento normativo dictado por los Concejos Municipales y Consejos Legislativos de los estados que establezcan algún tipo de tasa o contribución de naturaleza tributaria, así como cualquier decreto o acto administrativo de efectos generales dictado por los Alcaldes o Gobernadores con la misma finalidad.*
- *Ordenar al Vicepresidente Sectorial del área Económica y Ministro del Poder Popular de Industrias y Producción para*

⁸⁰ Se refiere la sala al ordinal 2º del artículo 36 de la Ley Orgánica del Régimen Municipal de 1989.

⁸¹ Ordenanza Municipal número 001-19, publicada en Gaceta Municipal Extraordinaria número 8.824 del 11 de abril de 2019.

⁸² Ordenanza Municipal número 008-09, publicada en la Gaceta Municipal Extraordinaria número 8.847 del 19 de junio de 2019.

que, junto con los Gobernadores, los Alcaldes y el jefe de gobierno del Distrito Capital, conforme una mesa técnica a fin de coordinar los parámetros dentro de los cuales ejercerán su potestad tributaria, en particular, para armonizar lo referido a los tipos impositivos y alícuotas de los tributos.

- Ordenar al Vicepresidente Sectorial del área Económica y Ministro del Poder Popular de Industrias y Producción la presentación de un informe detallado de las actuaciones desplegadas en ejecución de la sentencia”.⁸³

Mientras que la sentencia número 118 de 18 de agosto de 2020 acordó ordenar a los alcaldes que suscribieron el “Acuerdo Nacional de Armonización Tributaria Municipal” el ajuste de sus ordenanzas municipales a los lineamientos establecidos en ese acuerdo, ordenó también a los alcaldes la remisión de las ordenanzas ajustadas al Ministerio del Poder Popular de Economía y Finanzas para su verificación, cuestión a todas luces inconstitucional que desconoce las funciones de discusión y sanción de proyectos por parte de los concejos municipales.⁸⁴

Ambas sentencias son manifestación del proceso de centralización y de destrucción de la autonomía municipal, esta vez, mediante el arrebato de la potestad tributaria propia de los entes locales bajo el argumento de una supuesta “armonización tributaria” que, en términos reales, no es más que la imposición del poder central.

Las dos decisiones dictadas por la Sala Constitucional contienen graves vicios. Concretamente la sentencia interlocutoria 78 de la Sala Constitucional viola el régimen federal establecido en la Constitución por desconocer la autonomía estatal y municipal establecida en los artículos 164 y 168 de la Constitución, al negar las potestades tributarias de los municipios y de los estados, en detrimento de la distribución

⁸³ Rafael Badell Madrid, “Consideraciones sobre las sentencias de la Sala Constitucional que suspendieron la aplicación de las leyes estatales y municipales sobre impuestos y ordenaron a alcaldes adecuar sus ordenanzas sobre tributos municipales al “acuerdo nacional de armonización tributaria municipal”, *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, número 161, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2020, pp. 1653-1654.

⁸⁴ Incluso, de remitirse a los concejos municipales los proyectos serían igualmente inconstitucionales por no ser el “Acuerdo Nacional de Armonización Tributaria Municipal” un acto sancionado por el órgano legitimado para hacerlo, a saber, la Asamblea Nacional con fundamento en el artículo 187.1 de la Constitución.

territorial del poder público y del Estado Federal venezolano, de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 136 y 4 de la Constitución, respectivamente, y al violar la reserva legal estatal y municipal, establecida en los artículos 162.1 y 175 de la Constitución.

La sentencia interlocutoria 118 de la Sala Constitucional también incurre en el vicio de *extra petita* y pone de manifiesto la instrumentalización de las decisiones en el sentido de que “*fue dictada con el único objeto de dictar instrucciones -directa e inmediatamente- a los órganos de la administración sin que ningún proceso judicial lo justifique*”.⁸⁵ Usurpando así funciones de gobierno y funciones normativas propias de los órganos de la rama legislativa en los distintos niveles político-territoriales.

En efecto, un día antes de la publicación de la sentencia bajo análisis, la Sala Constitucional había recibido el “Acuerdo Nacional de Armonización Tributaria Municipal” de manos del Vicepresidente Sectorial del área Económica y del Ministro del Poder Popular de Industrias y Producción Nacional dando cumplimiento a la sentencia 78 de 07 de julio de 2020. Esta sentencia contenía el mandato dirigido hacia los alcaldes que habían suscrito el acuerdo previamente mencionado de modificar sus ordenanzas municipales vinculadas a los tributos para alinearlas con lo establecido en aquel acuerdo. Incluso, va más allá al ordenar también a los alcaldes que no habían suscrito el Acuerdo Nacional de Armonización Tributaria Municipal que en un lapso de 15 días luego de la notificación de esta decisión, lo suscriban.

Queda claro que se viola la autonomía municipal, en virtud del desconocimiento de la potestad tributaria de los municipios, constitucionalmente establecida en el artículo 168 cuando señala que corresponde a éstos: “*La creación, recaudación e inversión de sus ingresos*”; también desconocen estas decisiones, y el “Acuerdo Nacional de Armonización Tributaria Municipal” la naturaleza de la potestad tributaria municipal contenida en el artículo 180 de la Constitución que establece que la “*potestad tributaria que corresponde a los municipios es distinta y autónoma de las potestades reguladoras que esta Constitución o las leyes atribuyan al Poder Nacional o Estatal sobre determinadas materias o actividades*”. (Resaltado añadido).

⁸⁵ Rafael Badell Madrid, *Consideraciones sobre las sentencias...* ob. cit., p. 1673.

La autonomía tributaria supone una nota esencial de la forma de Estado Federal descentralizado, por lo que, esta “uniformidad” que se pretende imponer desde el nivel nacional es una pieza más en el proceso de centralización necesario para el perfeccionamiento de un Estado comunal, en abierta contravención de la Constitución de 1999.

Téngase en cuenta que, este llamado “Acuerdo Nacional de Armonización Tributaria Municipal” no fue creado por la Asamblea Nacional, sino por un presunto *Consejo Bolivariano de Alcaldes y Alcaldesas a través de su Comisión de Economía Productiva y Tributos*. De esta forma, se viola también el principio de legalidad tributaria consagrado en el artículo 317 de la Constitución.⁸⁶

Otra disposición del régimen municipal que habría que comentar es la establecida en el artículo 173 de la Constitución conforme a la cual los Municipios están facultados para crear parroquias y otras entidades locales conforme a las condiciones que determine la ley que se dicte para desarrollar los principios constitucionales sobre régimen municipal. La creación de estas entidades locales, dispone el artículo 173, “(...) atenderá a la iniciativa vecinal o comunitaria, con el objeto de promover la desconcentración de la administración del Municipio, la participación ciudadana y la mejor prestación de los servicios públicos”. En ningún caso las parroquias serán asumidas como divisiones exhaustivas o imperativas del territorio del municipio.

Esta competencia que tienen los municipios para dividir y organizar su territorio es exclusiva de dichas entidades, por lo que no podría el poder nacional intervenir o usurpar la misma. En efecto, el Poder Nacional, en su rama legislativa, solo tiene la potestad para desarrollar los principios constitucionales sobre régimen municipal, los supuestos y condiciones para la creación de otras entidades locales dentro del territorio municipal, así como los recursos de que dispondrán, concatenados a las funciones que se les asignen, incluso su participación en los ingresos propios del municipio, según los dispone el prenombrado artículo 173.

⁸⁶ Según el cual “No podrá cobrarse impuesto, tasa, ni contribución alguna que no estén establecidos en la ley, ni concederse exenciones y rebajas, ni otras formas de incentivos fiscales, sino en los casos previstos por la ley que cree el tributo correspondiente”.

De otra parte, sobre los municipios también, dispone la Constitución en el artículo 184 de la promoción de mecanismos de transferencia de servicios desde los municipios a las comunidades y grupos vecinales organizados. Dicha transferencia se realizará mediante convenios “*orientados por los principios de interdependencia, coordinación, cooperación y corresponsabilidad*” y sobre servicios en materia de salud, educación, vivienda, deporte, cultura, programas sociales, ambiente, mantenimiento de áreas industriales, mantenimiento y conservación de áreas urbanas, prevención y protección vecinal, construcción de obras y prestación de servicios públicos.

Téngase en cuenta cómo el artículo 184 se refiere a la transferencia de servicios -identificados en la propia norma constitucional- desde los municipios a las comunidades organizadas; muy diferente del régimen de transferencia de competencias, que ha querido implementar las leyes del poder popular -como por ejemplo la Ley del Consejo Federal de Gobierno o el proyecto de Ley de Ciudades Comunales- que establecen la inconstitucional obligación de los estados y municipios de transferir sus competencias constitucionales a las organizaciones de base del poder popular desprovistas de toda legitimidad democrática y constitucional para ejercerlas.

4. Proyecto bolivariano del establecimiento de un Estado Comunal

4.1. Punto previo: El “Estado Comunal”

Antes de referirnos a los esfuerzos realizados por los órganos del poder público nacional para instaurar un Estado Comunal en Venezuela, completamente ajeno al régimen federal dispuesto en la Constitución de 1999, que tiene como fin último concentrar y mantenerse en el poder, es necesario entender lo que es un Estado Comunal y cuáles son sus consecuencias.

El Estado Comunal se caracteriza por la creación de órganos denominados del poder popular -que dependen directamente del poder nacional- para que, falazmente, se ejerza a través de ellos la soberanía popular, en sustitución de las estructuras territoriales tradicionales -estados, municipios y parroquias- donde se descentraliza el ejercicio del

poder. De forma, que el objetivo verdadero del Estado Comunal es la eliminación del régimen federal que predica la Constitución.

Se crea una nueva organización territorial que permite y facilita la supremacía del poder central y la instauración de una estructura paralela a la prevista en la Constitución y que busca sustituir las entidades político territoriales -estados, municipios y parroquias- por otras instancias del “poder popular” que, antes que acercar el ejercicio del poder al ciudadano y mejorar las exigencias democráticas, se disponen, en verdad, a eliminar las competencias de las mencionadas entidades político territoriales.

Esta estructura paralela está conformada por las comunas como unidad nuclear y, a partir de ellas, distintas formas de agregación establecidas en las leyes del poder popular. Las comunas se agrupan en ciudades comunales y estas, a su vez, en federaciones comunales y éstas últimas en confederaciones comunales.

Este Estado Comunal se rige por el principio fundamental de gobernar obedeciendo (art. 24 de la Ley Orgánica del Poder Popular), es decir se elimina totalmente la autonomía. Se trata a estas organizaciones comunales como dependientes del poder nacional.

Además, tengamos en cuenta también que el Estado Comunal va en contra el régimen económico establecido en la Constitución, desde que uno de los cometidos de la ideología socialista es la erradicación de la propiedad privada y su sustitución por la propiedad social, dentro de un sistema económico de planificación centralizada. Para ese propósito es útil este modelo de organización centralizada.

El Estado Comunal se caracteriza también por la exclusión de toda idea no compatible con su proyecto; es decir, elimina y desconoce cualquier manifestación de disidencia de orden político-ideológico e incluso jurídico.

Tengamos en cuenta sobre este esquema de Estado Comunal que ha pretendido imponerse a partir de “las leyes del poder popular”, las palabras de Giovanni Sartori, quien señaló que: *“...cualquier concentración de todo el poder -especialmente de todo el poder político junto con todo el poder económico- crea un poder excesivo contra el cual al individuo no le queda posibilidad de defensa alguna. Ya lo sabía Trotsky: en el comunismo el que no obedece no come. Cuando el Estado*

*se convierte en el único que da trabajo la prisión ya no es necesaria: basta con despedir y no readmitir”.*⁸⁷

Para el marxismo el derecho es una herramienta de la burguesía o clase dominante para mantener el *establishment* que les aferra al poder y por lo tanto, debe ser utilizado por el proletariado para revertir por completo el esquema del Estado de que se trate e instaurar la dictadura del proletariado y, posteriormente, destruir el derecho que entonces, ya no serviría para nada.

Este carácter instrumental que da el marxismo al derecho, se demuestra mediante la subordinación del derecho a la política, necesaria para la consecución del Estado Comunal. Al respecto, Francisco Delgado explica:

*“Un rasgo muy característico del pensamiento de Marx es su concepción del derecho como una realidad cuyo contenido y funcionamiento está determinado, en lo esencial, por una realidad más profunda. Pero no solo el derecho; también el estado, la religión, la moral, la filosofía, la ciencia, el arte y la educación, constituyen componentes de la realidad condicionada. Lo determinante es el modo de producción; ésta es la estructura básica de la sociedad, aquella que en última instancia condiciona a las otras. El derecho y el estado forman parte de la superestructura, esto es, la realidad social condicionada. Los individuos ocupan un lugar específico en el sistema de las relaciones productivas por ejemplo, son dueños de esclavos o esclavos, señores feudales o ciervos, obreros o capitalistas, y de ese lugar depende la clase a la que pertenecen”.*⁸⁸

En la misma línea Brewer-Carías ha señalado lo siguiente:

“...el marco normativo de un nuevo Estado Socialista, paralelo al Estado Constitucional, que se denomina “Estado Comunal” y que si nos atenemos a las experiencias históricas precedentes, todas fracasadas, unas desaparecidas como el de la Unión Soviética, y otros en vías de extinción como el de Cuba, no es otra cosa que un Estado Comunista, para el cual se adopta al

⁸⁷ Giovanni Sartori, *Elementos de Teoría Política*, Alianza Editorial, versión de M^a Luz Morán, Madrid, 2008, pp. 66 -67.

⁸⁸ Francisco Delgado, *Chavismo y Derecho*, Editorial Galipán, Caracas, 2017. pp. 43-44.

*Socialismo como doctrina oficial pública impuesta a los ciudadanos para poder participar, montado en un sistema Centralizado, Militarista y Policial para el ejercicio del poder; y se adoptan expresa y textualmente los postulados marxistas más tradicionales sobre el comunismo, como son la propiedad social de los medios de producción; eliminación de la división social del trabajo; y reinversión social del excedente productivo... ”.*⁸⁹

De otra parte, Duque Corredor hace una distinción entre el pensamiento jurídico detrás de los socialistas de ideales democráticos y el pensamiento jurídico de los socialistas totalitarios,⁹⁰ señalando que los primeros conciben un Estado que tenga inclusión de derechos sociales y un sistema económico también influenciado por lo social. Los segundos, pretenden la centralización total del poder, ejercido por un partido único como mecanismo de control social.⁹¹

La Constitución de 1999 no admite el totalitarismo característico de las corrientes más radicales como: marxismo leninismo-estalinista, del maoísmo, del trotskismo y del castrismo.⁹² El partido de gobierno en Venezuela se afilia a lo que ellos llaman el “socialismo del siglo XXI”, que guarda una importante diferencia respecto del socialismo revolucionario, porque este pretende implementar un modelo centralista y personalista ya no desde la revolución sino a través de canales formales.⁹³

Recapitulando, con el tiempo se demostró que la estructura de Estado Federal establecida en la Constitución de 1999 no se correspondía con el verdadero proyecto político de quienes detentan el poder, que no es otro que el de concentrar totalmente el poder y perpetuarse en él, valiéndose para ello de la instauración de un Estado Comunal, en sustitución de las estructuras propias del régimen federal.

⁸⁹ Allan Brewer-Carías, *Proyectos constitucionales del chavismo para dismantelar la democracia y establecer un estado socialista en Venezuela (del principio al fin: 1999-2019)*, primera edición, Editorial Temis y Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2019. pp. 439-440.

⁹⁰ Román J. Duque Corredor, “El Estado de Derecho Democrático y el Estado Comunal Socialista”, *Derecho y Sociedad*, Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, número 10, Universidad Monteávila, 2011. p. 44.

⁹¹ *Ídem.*

⁹² *Ídem.*

⁹³ *Ídem.*

4.2. Camino al Estado Comunal

El primer paso hacia el Estado Comunal lo inició el poder legislativo nacional incluso antes del intento frustrado de reformar la Constitución.⁹⁴ En efecto, en el 2006 fue dictada la Ley de los Consejos Comunales, que es el primer texto legal que comenzó a desligarse de la forma de Estado Federal, Democrático y de Derecho establecida en la Constitución.⁹⁵ Esta ley tenía por objeto “*crear, desarrollar y regular la conformación, integración, organización y funcionamiento de los Consejos Comunales y su relación con los órganos del Estado, para la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas*”. (Artículo 1 de la Ley).

En efecto, esta Ley de Consejos Comunales fue la primera en prever los consejos comunales “*en el marco constitucional de la democracia participativa y protagónica*” -pese a no tener base constitucional- como “*instancias de participación, articulación e integración entre las diversas organizaciones comunitarias, grupos sociales y los ciudadanos y ciudadanas, que permiten al pueblo organizado ejercer directamente la gestión de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades y aspiraciones de las comunidades en la construcción de una sociedad de equidad y justicia social*” (artículo 2).

Esta Ley de Consejos Comunales estableció en 32 artículos, divididos en 9 capítulos, el entramado organizacional de una “instancia” no contemplada en la Constitución, disponiendo así órganos paralelos a la estructura federal constitucional como la “Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas”; un “Órgano Ejecutivo integrado por los voceros y voceras de cada comité de trabajo”;⁹⁶ una “Unidad de Gestión Financiera

⁹⁴ Véase la evolución legislativa reseñada en Gabriel Sira Santana, *Poder Popular, descentralización y participación ciudadana*, Centro para la Integración y el Derecho Público y FUNEDA, Caracas, 2018, pp. 90 y ss.

⁹⁵ Nótese que ya antes, en el año 2002, se dieron las primeras pinceladas hacia el estado comunal con la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública. Véase al respecto *ibid.*, pp. 91-92.

⁹⁶ Dichos comités de trabajo, enumerados en el artículo 8 de la Ley de Ciudades Comunales son: 1.- Comité de Salud; 2.- Comité de Educación; 3.- Comité de Tierra Urbana o Rural; 4.- Comité de Vivienda y Hábitat; 5.- Comité de Protección e Igualdad Social; 6.- Comité de Economía Popular; 7.- Comité de Cultura; 8.- Comité de Seguridad Integral; 9.- Comité de Medios de Comunicación e información; 10.- Comité de Recreación y Deportes; 11.-

como órgano económico- financiero”; una “Unidad de Contraloría Social como órgano de control”; y una “Comisión electoral”. Cada uno de estos órganos está encargado de detalladas funciones dentro de la Ley:

- i) El órgano ejecutivo es la instancia del Consejo Comunal encargada de promover y articular la participación organizada de las y los integrantes de la comunidad, los grupos sociales y organizaciones comunitarias en los diferentes comités de trabajo, se reunirá a fin de planificar la ejecución de las decisiones de la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas, así como conocer las actividades de cada uno de los comités de las áreas de trabajo. (Artículo 8)
- ii) La unidad de gestión financiera es un órgano integrado por cinco (5) habitantes de la comunidad electos o electas por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas, que funciona como un ente de ejecución financiera de los consejos comunales para administrar recursos financieros y no financieros, servir de ente de inversión y de crédito, y realizar intermediación financiera con los fondos generados, asignados o captados. (Artículo 9)
- iii) La Unidad² de Contraloría Social es un órgano conformado por cinco (5) habitantes de la comunidad, electos o electas por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas para realizar la contraloría social y la fiscalización, control y supervisión del manejo de los recursos asignados, recibida o generados por el consejo comunal, así como sobre los programas y proyectos de inversión pública presupuestados y ejecutados por el gobierno nacional, regional o municipal. (artículo 11)
- iv) La Asamblea de ciudadanos y ciudadanas es la instancia primaria para el ejercicio del poder, la participación y el protagonismo popular, cuyas decisiones son de carácter vinculante para el consejo comunal respectivo (artículo 4.5).
- v) La Comisión Electoral es la instancia encargada de organizar y conducir el proceso de elección de los voceros y demás integrantes de los órganos del Consejo Comunal, estará integrada por cinco habitantes de la comunidad, quienes serán electos en

Comité de Alimentación; 12.- Mesa Técnica de Agua; 13.- Mesa Técnica de Energía y Gas; 14.- Comité de Servicios; 15.- Cualquier otro que considere la comunidad de acuerdo a sus necesidades.

Asambleas de Ciudadanos y Ciudadanas, de acuerdo a lo establecido en la Ley de Consejos Comunales y su Reglamento (artículo 18)

Asimismo dicha Ley de Consejos Comunales dispuso la forma de elección, duración y carácter del ejercicio de los integrantes del Consejo Comunal, quienes serán “electos y electas en votaciones directas y secretas por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas”. (Artículo 12 de la Ley).

De otra parte, la Ley de Consejos Comunales estableció los requisitos y formas de registro y posterior funcionamiento del Consejo Comunal, disponiendo que debían, para su constitución formal, ser registrados ante la “Comisión Local Presidencial del Poder Popular”, junto con sus estatutos y acta constitutiva aprobados por la Asamblea de Ciudadanos (artículo 20 de la Ley de Consejos Comunales).

La Ley de Ciudades Comunales determinó también cuáles serían los recursos de dichos consejos comunales, señalando en su artículo 25 que dichas “instancias” recibirán de manera directa los siguientes recursos: 1.- Los que sean transferidos por la República, los estados y los municipios; 2.- Los que provengan de lo dispuesto en la Ley de Creación del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) y la Ley de Asignaciones Económicas Especiales derivadas de Minas e Hidrocarburos (LAEE); 3.- Los que provengan de la administración de los servicios públicos que les sean transferidos por el Estado; 4.- Los generados por su actividad propia, incluido el producto del manejo financiero de todos sus recursos; 5.- Los recursos provenientes de donaciones de acuerdo con lo establecido en el ordenamiento jurídico; y 6.- Cualquier otro generado de actividad financiera que permita la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la ley.

Además, la Ley de Consejos Comunales creó un “Fondo Nacional de los Consejos Comunales”, regulado en el artículo 28 y siguientes de la Ley, con el objeto de financiar los proyectos comunitarios, sociales y productivos, presentados por la Comisión Nacional Presidencial del Poder Popular en sus componentes financieros y no financieros; una “Comisión Nacional Presidencial del Poder Popular”, para orientar, coordinar y evaluar el desarrollo de los Consejos Comunales a nivel nacional, regional y local (artículo 29 de la Ley de Consejos Comunales);

una “Comisión Regional Presidencial del Poder Popular” por cada estado y una “Comisión Local Presidencial del Poder Popular” por cada municipio, según los artículos 30 y 31 de la Ley de Consejos Comunales; y una “Comisión Especial de la Asamblea Nacional”, *“para que conjuntamente con las comisiones presidenciales respectivas, realicen una evaluación del proceso de constitución y funcionamiento de los consejos comunales”*, de conformidad con el artículo 32 de la Ley de Consejos Comunales.

De esta forma inició la instauración del Estado Comunal, a través de la creación legislativa de estructuras de poder -no contempladas en la Constitución- plenamente dependientes del Poder Ejecutivo Nacional llamadas “consejos comunales”.

4.3. El intento de reforma constitucional de 2007

El proyecto bolivariano del establecimiento de un Estado Comunal siguió en el año 2007, con la propuesta de reforma constitucional, promovida por el Presidente Hugo Chávez ante la Asamblea Nacional, que fue rechazada mediante referendo consultivo en el mismo año. En efecto, a solo ocho años de su entrada en vigencia, en el 2007, Hugo Chávez propuso ante la Asamblea Nacional un proyecto de reforma de la Constitución de 1999.⁹⁷

⁹⁷ Hugo Chávez presentó frente la Asamblea Nacional el proyecto de reforma constitucional señalando: *“El pueblo, el dueño de la soberanía, el depositario eterno de la soberanía había participado en la elaboración, en la discusión y, sobre todo, en la aprobación de ésta, nuestra maravillosa constitución”*.

Y ella misma lo reconoce, nadie por más poder económico, político, moral, militar nadie podrá cambiar ni una sola coma de ésta nuestra constitución bolivariana sin que pase por el mecanismo que hoy estamos activando en esta asamblea nacional, de cara al pueblo y rumbo al pueblo. Es el pueblo el que reclama mayor velocidad en los cambios, que sigamos derribando barreras, obstáculos, cortando nudos gordianos que amarran que detienen, que muchas veces angustian todas estas propuestas en el terreno político, profundizar la democracia popular bolivariana, en el terreno económico, preparar las mejores condiciones y sembrarlas para la construcción de un modelo económico productivo socialista, nuestro modelo, lo mismo en lo político, la democracia socialista, en lo económico el modelo productivo socialista, en el campo de la administración público incorporar novedosas figuras para aligerar la carga, para dejar atrás el burocratismo, la corrupción, la ineficiencia administrativa, profundizar mucho más en nuestras raíces, aborígenes, afrodescendientes, profundizar más en nuestra conciencia patriótica antimperialista.

En fin, esta modesta propuesta, lleva, eso sí, la gran esperanza de que a partir de hoy se convierta en bandera de batalla”.

La reforma constitucional pretendía la modificación de 69 artículos. *“Los cambios abarcaban múltiples materias e incluían normas sobre la propiedad, la organización del Poder Público, el régimen económico, las comunas y las ciudades comunales, los estados de excepción y sobre el delicado asunto de la reelección presidencial, entre otras materias”*.⁹⁸ (Resaltado añadido).

En líneas generales, se perseguía el establecimiento de un nuevo esquema del poder totalmente centralizado, eliminando la participación ciudadana, vaciando de competencias a los estados y municipios y determinando la participación del ciudadano mediante una condición contraria al Estado de derecho: ser socialista. La reforma tenía como objetivo *“trastocar el Estado Social y Democrático de Derecho y de Justicia de orden civil, para convertirlo en un Estado Socialista, Centralizado y Militarista”*.⁹⁹

La propuesta de reforma contenía numerosas disposiciones propias de los regímenes totalitarios; además de una nueva estructura de estado basada en comunas que pretendía transformar el Estado Federal un Estado claramente comunal. En relación al tema el profesor Gustavo Urdaneta Troconis señaló que:

“Se proponía instalar una nueva geometría del poder, manteniendo la estructura federal y municipal prevista en la Constitución de 1999, pero adicionándole “un conjunto de instituciones, entes y órganos del nuevo centralismo” que en el fondo tenderían a debilitar a aquellas y, a la larga, hacerlas desaparecer, para ser sustituidas por éstas”.¹⁰⁰ (Resaltado añadido).

En efecto, esta reforma, que buscaba debilitar a los estados y municipios, tenía por objeto vaciar de contenido a las autoridades y entidades tradicionales, de acuerdo con la conveniencia del momento. Años más tarde, en el 2012, Chávez admitiría durante un discurso en el

⁹⁸ Francisco Delgado, ob. cit., p. 35.

⁹⁹ Allan Brewer-Carías, *Proyectos constitucionales del chavismo para dismantelarla democracia y establecer un estado socialista en Venezuela (del principio al fin: 1999-2019)*, ob. cit., p. 249.

¹⁰⁰ Gustavo Urdaneta Troconis, *La idea de municipio en la Constitución de 1999: el arduo tránsito del municipio territorial al municipio colectividad*, Colección Compactos, número 5, Centro para la Integración y el Derecho Público, Caracas, 2020, p. 154.

primer Consejo de Ministros luego de ser electo presidente en octubre de aquel año, que tras haber conquistado el gobierno y tener bajo control buena parte del Estado, este proyecto de instauración del Estado Comunal estaba dirigido a la abolición del Estado burgués y la construcción de un Estado revolucionario fundado en las comunas.

De esta forma quedó claro que lo que perseguía Hugo Chávez con la reforma constitucional del 2007 era acabar con los estados de la Federación; eliminar todo tipo de autonomía que le impidiera continuar con la concentración del poder, necesaria para el perfeccionamiento del inconstitucional modelo de Estado Comunal.

En primer lugar, se pretendía modificar la estructura organizativa político territorial bajo la fachada de un supuesto acercamiento del poder al pueblo que no era tal, pues esos nuevos órganos no serían en forma alguna autónomos, a saber, esos consejos comunales, comunas, ciudades comunales, entre otros, estarían subordinados al poder nacional:

A continuación, un extracto del artículo 16 del proyecto de reforma de la Constitución:

“La unidad política primaria de la organización territorial nacional será la ciudad, entendida esta como todo asentamiento poblacional dentro del Municipio, e integrada por áreas o extensiones geográficas denominadas Comunas. Las Comunas serán las células geo-humanas del territorio y estarán conformadas por las Comunidades, cada una de las cuales constituirá el núcleo espacial básico e indivisible del Estado Socialista Venezolano, donde los ciudadanos y las ciudadanas comunes tendrán el poder para construir su propia geografía y su propia historia. A partir de la Comunidad y la Comuna, el Poder Popular desarrollará formas de agregación comunitaria político-territorial, las cuales serán reguladas en la Ley, y que constituyan formas de Autogobierno y cualquier otra expresión de Democracia Directa.

La Ciudad Comunal se constituye cuando en la totalidad de su perímetro, se hayan establecido las Comunidades organizadas, las Comunas y los Auto Gobiernos Comunales, estando sujeta su creación a un referéndum popular que convocará el Presidente de la República en Consejo de Ministros.

El Presidente de la República, en Consejo de Ministros, previo acuerdo aprobado por la mayoría simple de los diputados y diputadas de la Asamblea Nacional, podrá crear mediante decreto, Provincias Federales, Ciudades Federales y Distritos Funcionales, así como cualquier otra entidad que establezca la Ley”.

Además, pretendía revertir la potestad residual de los estados y colocarla ahora en las competencias del poder nacional, estableciendo la modificación del artículo 156, en los términos siguientes:

“156.36 (del proyecto). Toda otra materia que la presente Constitución atribuya al Poder Público Nacional, o que le corresponda por su índole o naturaleza, o que no esté atribuido expresamente a la competencia estatal o municipal”.

Pretendía también la modificación del artículo 158 constitucional que se refiere a la descentralización como política nacional; en su lugar se la siguiente redacción:

“Artículo 158 (del proyecto): El Estado promoverá como política nacional, la participación protagónica del pueblo, transfiriéndole poder y creando las mejores condiciones para la construcción de una Democracia Socialista”.

De esta forma, se desconocía el mandato constitucional de descentralización territorial y administrativa, pues ahora la política nacional sería la participación protagónica del pueblo, que se ejercería mediante los órganos del poder popular controlados directamente por el ejecutivo nacional.

La reforma de la Constitución pretendía eliminar las competencia exclusiva de los Estados. Para eso el artículo 164.10 del proyecto establecía:

“...la conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial, en coordinación con el Poder Nacional”.

Igualmente, se pretendía vaciar de competencias a los estados y municipios ordenando que estos descentralizaran sus competencias

atribuidas constitucionalmente a órganos del poder popular controlados por el poder nacional:

“Artículo 184 (del proyecto):

Una ley nacional creará mecanismos para que el Poder Nacional, los Estados y los Municipios descentralicen y transfieran a las Comunidades organizadas, a los Consejos Comunales, a las Comunas y otros Entes del Poder Popular, los servicios que éstos gestionen, promoviendo:

1. La transferencia de servicios en materia de vivienda, deportes, cultura, programas sociales, ambiente, mantenimiento de áreas industriales, mantenimiento y conservación de áreas urbanas, prevención y protección vecinal, construcción de obras y prestación de servicios públicos.

2. La participación y asunción por parte de las organizaciones comunales de la gestión de las empresas públicas municipales y/o estadales.

3. La participación en los procesos económicos estimulando las distintas expresiones de la economía social y el desarrollo endógeno sustentable, mediante cooperativas, cajas de ahorro, empresas de propiedad social, colectiva y mixta, mutuales y otras formas asociativas, que permitan la construcción de la economía socialista.

4. La participación de los trabajadores y trabajadoras en la gestión de las empresas públicas.

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

6. La transferencia a las organizaciones Comunales de la administración y control de los servicios públicos estadales y municipales, con fundamento en el principio de corresponsabilidad en la gestión pública.

7. La participación de las Comunidades en actividades de recreación, deporte, esparcimiento, privilegiando actividades de la cultura popular y el folclor nacional.

La Comunidad organizada tendrá como máxima autoridad la Asamblea de ciudadanos y ciudadanas del Poder Popular, quien en tal virtud designa y revoca a los órganos del Poder Comunal

en las comunidades, Comunas y otros entes político-territoriales que se conformen en la ciudad, como la unidad política primaria del territorio. El Consejo Comunal constituye el órgano ejecutor de las decisiones de las asambleas de ciudadanos y ciudadanas, articulando e integrando las diversas organizaciones comunales y grupos sociales. Igualmente asumirá la Justicia de paz y la prevención y protección vecinal. Por Ley se creará un Fondo destinado al financiamiento de los proyectos de los Consejos Comunales. Todo lo relativo a la constitución, integración, competencias y funcionamiento de los Consejos Comunales será regulado mediante la ley”.

Este intento de reforma constitucional fue rechazado por el pueblo venezolano mediante referendo en el mismo año 2007, sin embargo, ello no significó que se abandonara tal propósito. Por el contrario, a partir del rechazo a la reforma constitucional, se inició con más fuerza ahora el proceso de desconstitucionalización, desdemocratización y desmontaje del Estado Constitucional con el objeto de lograr el cometido antes descrito, este es implantar el Estado Comunal.

4.4. Reforma de la Constitución a través de la ley

Al rechazarse la reforma de la Constitución comenzó el proceso de desmontaje de esa Constitución que, recuérdese, era en realidad una “constitución fachada”. Ya hemos dicho antes que la Constitución de 1999 fue una simple maniobra; una estrategia provisional y aparente que nunca pretendió ser aplicada por la revolución; fue dictada sólo con el fin de ocultar el proceso totalitario, que ahora está ya desvelado.

De forma que lo que no pudo hacerse con el consentimiento del pueblo mediante una reforma del texto constitucional, se está haciendo, en contra de la voluntad de los venezolanos, a través de mecanismos de desconstitucionalización, desdemocratización, deslegalización, desfederalización y desmunicipalización y con el esfuerzo conjunto del poder ejecutivo, legislativo y, muy especialmente, con la colaboración del poder judicial, a través de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia.

La finalidad y el propósito, ahora, es vaciar y adormecer las normas, principios y valores establecidos en la Constitución, incluyendo

los del Estado Federal y Descentralizado. A partir de prácticas contrarias a la Constitución, vías de hecho, interpretaciones manipulativas, y la sanción de normas totalmente opuestas a la Constitución, se ha ido progresivamente desmontando el Estado Federal, Democrático, Social y de Derecho que la Constitución estableció.

En 2007 fue rechazada la reforma constitucional, pues bien, en el año 2008 la Asamblea Nacional promulgó un total de 64 leyes cuyo contenido reproducía las propuestas que fueron rechazadas. Estas leyes tenían todas como finalidad la recentralización al poder central de las competencias que habían sido transferidas a los estados. Posteriormente, en el año 2010 otro conjunto de leyes fueron dictadas por la Asamblea Nacional a objeto de profundizar los avances hacia el Estado Comunal.¹⁰¹

En este sentido, fue dictada la Ley del Consejo Federal de Gobierno, que estableció expresamente los lineamientos para la transferencia de competencias de los estados y municipios hacia las llamadas “organizaciones del poder Popular”.

También fueron dictadas en el año 2010 la Ley Orgánica del Poder Popular, la Ley Orgánica de las Comunas, la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal, la Ley Orgánica de la Contraloría Social, la Ley Orgánica de la Planificación Pública y Popular, la Ley de Reforma de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, la Ley de Reforma Parcial de la Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas y la Ley de Reforma Parcial de la Ley de los Consejos Locales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas.

Todas estas leyes son muy claras al establecer como objetivo principal el de la “*construcción de una nueva sociedad socialista*”, “*la constitución de formas de autogobierno comunitarias y comunales*”, “*la edificación del Estado Comunal*”, “*la descentralización y la transferencia a las comunidades organizadas, y a las comunas en su condición especial de entidad local, como a otras organizaciones del Poder Popular*”, en completa contradicción con el régimen federal dispuesto en la Constitución.

¹⁰¹ Véanse ejemplos de esas incorporaciones en Gabriel Sira Santana, ob. cit., pp. 111-116.

De esta forma, a través del poder legislativo nacional, la Asamblea Nacional inició una campaña de promulgación de leyes llamadas del “poder popular”, dirigidas a establecer figuras propias del el Estado Comunal, como son los consejos comunales y las comunas, lo que había sido rechazado por el pueblo en el referéndum del año 2007.

Pero además, la Asamblea Nacional reformó normas fundamentales del proceso de descentralización como la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de las Competencias del Poder Público de 1989, incorporando en ella disposiciones contrarias al Estado Federal que facultan al poder nacional para ordenar la intervención de bienes y prestaciones de servicios públicos transferidos para su conservación, administración y aprovechamiento e inclusive para revertir competencias transferidas a los estados y municipios desde el poder público nacional.

Asimismo, desde el poder ejecutivo nacional, el Presidente de la República, previa habilitación legislativa de la Asamblea Nacional, dictó Decretos-Leyes, tales como Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria de Transferencia de Competencias Servicios y otras Atribuciones,¹⁰² con el propósito de abandonar el Estado Federal, Democrático de Derecho e instaurar el Estado Comunal en Venezuela.

Otra muestra del intento de reforma del Estado federal lo conforma el llamado “Plan de la Patria”, que como sabemos, constituye el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación a que se refiere el artículo 187.8 de la Constitución, según el cual “*Corresponde a la Asamblea Nacional: 8. Aprobar las líneas generales del plan de desarrollo económico y social de la Nación, que serán presentadas por el Ejecutivo Nacional en el transcurso del tercer trimestre del primer año de cada período constitucional*”, y que comprende un acto parlamentario con forma de ley.

El primer Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación (conocido como “Proyecto Nacional Simón Bolívar”) que comenzó a incluir conceptos y términos ajenos al Estado Federal descentralizado y propios del Estado Comunal, tales como “*la nueva ética socialista*”, “*la suprema felicidad social*”, “*la democracia protagónica*”, “*modelo*

¹⁰² Gaceta Oficial número 39.945 Extraordinario, del 15 de junio de 2012. Reformado en Gaceta Oficial número 40.540 del 13 de noviembre de 2014.

productivo socialista”, fue el correspondiente al periodo 2007-2013. Este plan y el dictado con posterioridad en el periodo 2013-2019, fueron aprobados por la Asamblea Nacional con mayoría oficialista, promoviendo de esta forma conceptos ajenos al Estado Federal dispuesto en la Constitución.

Posteriormente, cuando la oposición pasó a tener una posición mayoritaria dentro de la Asamblea Nacional durante el periodo constitucional 2016-2020, y se ideó la tesis del desacato desde la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia para desconocer las potestades parlamentarias del órgano legislativo nacional, el ciudadano Nicolás Maduro, electo mediante el írrito proceso electoral -desprovisto de toda garantía electoral- en el año 2018 optó, inconstitucionalmente, por presentar el “Plan de la Patria 2019-2025” ante la ilegítima Asamblea Nacional Constituyente, la cual a través de una sedicente “Ley constitucional” lo aprobó y publicó en Gaceta Oficial,¹⁰³ en usurpación de la potestad parlamentaria dispuesta en el prenombrado artículo 187.8 de la Constitución, que como sabemos, es exclusiva y excluyente de la Asamblea Nacional, como máximo representante de la voluntad popular.

Ahora bien, este Plan de la Patria no solo menciona numerosas veces a la organización comunal, sino que además persigue directamente “*la creación y el fortalecimiento de espacios que aporten a la consolidación de la organización del Poder Popular y del Estado Comunal*”.¹⁰⁴ En efecto, téngase en cuenta por ejemplo el objetivo histórico número 2, según el cual con dicho plan se busca “*Continuar construyendo el socialismo bolivariano del siglo XXI, en Venezuela, como alternativa al sistema destructivo y salvaje del capitalismo y con ello asegurar la mayor suma de seguridad social, mayor suma de estabilidad política y la mayor suma de felicidad*” para nuestro pueblo”.

Asimismo, el Plan de la Patria 2019-2025, establece en el artículo 13 como “Tema central”, una dimensión política: “*centrada en la profundización de la democracia popular, participativa y protagónica, la seguridad y defensa, las nuevas formas de gobierno popular, la*

¹⁰³ Gaceta Oficial número 6.442 Extraordinario del 3 de abril de 2019.

¹⁰⁴ Alejandro González, “La Ley de Ciudades Comunales como colofón en el proceso de instauración del estado comunal socialista”, *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, número 162, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2021, p. 1083.

transformación revolucionaria del Estado, la lucha contra la corrupción y la territorialización del Estado, con métodos de gestión de una cultura revolucionaria, eficiente y eficaz de resolución concreta, en la direccionalidad histórica"; y en el artículo 16 una dimensión espacial que comprende *“de manera estructural el estímulo de dinámicas de una nueva lógica espacial y el impulso de un sistema de escalas, que permita el soporte de una nueva arquitectura del territorio, de la economía, política, cultura y sociedad para la descolonización del territorio”*.

Pese a lo oscura e imprecisa de la redacción de los precitados artículos del vigente “Plan de la Patria”, no deja de llamar la atención la evidente intención de reforma constitucional del Estado Federal, a través de *“la transformación revolucionaria del Estado”*, *“las nuevas formas de gobierno popular”*, *“la nueva lógica espacial”*, y *“una nueva arquitectura del territorio”*.

Con esta inconstitucional legislación, comenzó la desviación hacia un sistema de vocación totalitaria, institucionalizada en la forma de Estado Comunal, bajo una llamada organización del poder popular, distribuida territorial y administrativamente en comunas dirigidas bajo ideales socialistas.

Todos esta inconstitucional legislación niega abiertamente la forma de Estado Federal al desconocer las competencias constitucionales de las entidades político-territoriales distintas a la República, es decir, de los estados y de los municipios. Pero, además, cuando las reconocen, le ordenan transferir sus competencias constitucionales a otras “entidades” u “organizaciones” comunales no reconocidas por la Constitución.

4.5. Sentencia de la Sala Constitucional número 565 de fecha 15 de abril de 2008: Caso Procuradora General de la República. Interpretación del artículo 164.10 de la Constitución

También desde el poder judicial, en especial desde la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, se ha contribuido a desmontar el Estado Federal en Venezuela, a partir de sentencias que distorsionan, alteran y, en algunos casos, a partir de sentencias que distorsionan, alteran y, en algunos caso, hasta eliminan sus rasgos básicos y fundamentales.

Téngase como ejemplo la sentencia número 565 de fecha 15 de abril de 2008, mediante la cual la Sala Constitucional, en la solución de un recurso de interpretación constitucional -en ese momento no regulado ni constitucional ni legalmente- cambió el reparto de competencias del poder público estatal a favor del poder público nacional.¹⁰⁵

En efecto, con ocasión de un recurso de interpretación abstracto de la Constitución interpuesto por el Procurador General de la República respecto del sentido y alcance del artículo 164.10 de la Constitución, relativo a la competencia exclusiva de los Estados para *“La conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial, en coordinación con el Ejecutivo Nacional”*, se alteró el verdadero significado de esa norma, determinando que la competencia exclusiva de los Estados no era tal, y estableciendo el carácter concurrente de la misma.

Pero además, la Sala Constitucional destruyó el significado de la relación de coordinación a la que se refiere el artículo 164.10 y dispuso que la misma implicaba una relación de superior a inferior, en la que, en este caso, se encuentran nacional (superior) y estatal (inferior), que permitía dirigir e inclusive limitar el ejercicio de la competencia de los estados por la República, desconociendo por completo la forma de Estado Federal.

Bajo esta lógica, se da lugar a la interpretación de artículo 164.10 y se ordena una reforma legislativa que adopte esta visión en la que, en virtud de este concepto de “subordinación”, los estados tienen que someterse al poder nacional, incluso en las materias de su competencia exclusiva siempre que éstas guarden algún tipo de vínculo con las competencias nacionales.

Brewer-Carías al referirse a esta sentencia indica lo siguiente:

“Esa decisión del Juez Constitucional, más que una “interpretación” de la Constitución lo que contiene es una ilegítima “mutación” de la misma, que responde a la tendencia centralizante del régimen autoritario al cual sirve la Sala, y que constituye

¹⁰⁵ Sentencia de la Sala Constitucional número 565, caso procuradora general de la República, recurso de interpretación del artículo 164.10 de la Constitución de 1999 de fecha 15 de abril de 2008. Disponible en <http://www.tsj.gov.ve/de-cisiones/scon/Abril/565-150408-07-1108.html>.

una usurpación de la soberanía popular a quien está reservado el poder constituyente".¹⁰⁶

Conviene insistir en que la Sala Constitucional estableció que no hay competencias exclusivas de los Estados sino que estas pueden ser ejercidas también por el poder nacional, en consecuencia, no hay competencias exclusivas de los estados ni tampoco autonomía. Veamos la sentencia:

"(...)Así, el enfoque del Estado Federal descentralizado consagrado en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, es el de un sistema en el cual en el marco de la estructura político-territorial del Estado venezolano, es inherente al nivel nacional la potestad de coordinación en relación a los niveles estadales y municipales del ejercicio del Poder Público, tanto en las materias de competencia concurrente como en aquellas de competencia exclusiva nacional en las que de alguna forma intervengan los Estados y los Municipios.

Respecto a tales principios en relación con las competencias concurrentes esta Sala ha afirmado que "(...) las competencias concurrentes entre los Estados y los Municipios deben estar previamente delimitadas en una ley de base nacional, y ello es así porque sólo el Órgano Legislativo Nacional tiene competencia para dictar leyes de base reguladoras (según los principios de interdependencia, coordinación, cooperación, corresponsabilidad y subsidiariedad) de las competencias concurrentes, no sólo de la República con los Estados y los Municipios, sino también de las de estos últimos entre sí (...)" -Cfr. Sentencia de esta Sala N° 843/2004-

Bajo tales parámetros, la coordinación establecida por un determinado sistema estatutario de derecho público de rango legal, el cual como se afirmó es propio de la estructura descentralizada de la organización vertical del Poder Público y posibilita la realización de los principios de unidad, satisfacción del interés general e igualdad en la gestión de los Estados de ciertos servicios en régimen de competencia concurrente, comporta

¹⁰⁶ Allan Brewer-Carías, "La Sala Constitucional como poder constituyente: la modificación de la forma federal del estado y del sistema constitucional de división territorial del poder público", *Revista de Derecho Público*, número 114, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2008, p. 248.

igualmente, una relación jurídico constitucional entre los Estados y el Ejecutivo Nacional, por lo que resulta necesario definir, bajo tales parámetros qué se entiende por la voz “coordinación” en el artículo 164.10 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

La coordinación afirma S.P., “(...) supone una posición de superioridad o supremacía de unos entes respecto de los otros, que deriva de la atribución al ente superior de auténticos poderes de dirección del ente o entes sujetos a la coordinación (...); por lo que, la coordinación “(...) implica un límite efectivo al ejercicio de sus competencias por parte de los entes coordinados (...)” (Cfr. S.P., J.A., Principios de Derecho Administrativo, t. I, p. 133).

(...) Así pues, la coordinación implica la integración de órganos y entes a un objetivo, la jerarquía o superioridad del ente u órgano que coordina y la estandarización de la prestación de un servicio o bien público. En cualquier caso, la coordinación significa la satisfacción de diversos intereses públicos mediante una actuación funcionalmente coincidente de varios entes u órganos, que debe responder a los principios de eficiencia y continuidad de la prestación de un servicio o bien público”. (Resaltado añadido).

Este criterio fue posteriormente ratificado en sentencia número 2495 del 19 de diciembre de 2016, en la que la Sala Constitucional insistió en disminuir la extensión del Estado Federal descentralizado establecido en la Constitución, y concluyó que no se trata de un estado totalmente descentralizado sino de un “Federalismo Cooperativo”, en el cual la autonomía de estados y municipios está prefigurada por el interés que atañe al poder público en su verticalidad. De esta forma, la Sala Constitucional ratificó que en materia de competencias concurrentes, el poder público nacional detenta una supremacía sobre el poder estatal y municipal, que ejerce sobre la figura de la “coordinación”.

4.6. Reforma de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de las Competencias del Poder Público

La Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de las Competencias del Poder Público de 1989 fue reformada en el

año 2003 y, posteriormente, en el año 2009. Ahora bien, estas reformas, lejos de constituir avances en el proceso de descentralización en cuanto a la progresiva transferencia de competencias del poder nacional al poder estatal, que era su objeto por mandato expreso del artículo 137 de la Constitución de 1961 y, posteriormente, con motivo de los artículos 157 y 158 de la Constitución de 1999, en realidad contribuyeron al retroceso en la consecución del Estado Federal descentralizado y, por el contrario, tendieron a revertir competencias exclusivas de los estados a la República.¹⁰⁷

Si bien en la Constitución de 1999 se estableció la descentralización como política nacional para profundizar la democracia, de conformidad con el artículo 158 *eiusdem*; y para ello se autorizaba a la Asamblea Nacional para que, por mayoría de sus integrantes, atribuyera a los municipios o a los estados determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la descentralización, según lo dispone el artículo 157 constitucional, es lo cierto que la Asamblea Nacional, con la reforma antes mencionada no tuvo la intención de acentuar la descentralización, antes y por el contrario fue el complemento necesario de la interpretación vinculante de la Sala Constitucional antes comentada, por medio de la cual se dio preminencia al poder público nacional sobre el poder público estatal en la regulación y ejercicio de sus competencias y se convirtió en el conveniente desarrollo legislativo de la sentencia.

La Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público del 2009, según dispone el artículo 1, tiene por objeto desarrollar los principios constitucionales para promover la descentralización administrativa, delimitar competencias entre el poder nacional y los estados, determinar las funciones de los gobernadores o las gobernadoras como agentes del ejecutivo nacional, determinar las fuentes de ingresos de los estados, coordinar los planes anuales de inversión de las entidades federales con los que realice el ejecutivo nacional en ellas y facilitar la transferencia de la prestación de los servicios del poder nacional a los estados.

Esta ley contiene 49 artículos divididos en 9 Capítulos, los cuales determinan el régimen de ejercicio y distribución de competencias entre las distintas instancias político territoriales. El Capítulo I está referido

¹⁰⁷ Publicada en Gaceta Oficial número 39.140 de fecha 17 de marzo de 2009.

a las disposiciones generales de la ley, como su objeto de la ley, ámbito de aplicación y las competencias exclusivas de los estados. El Capítulo II está relacionado con las competencias concurrentes y el régimen de coordinación entre los niveles del poder público. El Capítulo III se refiere al régimen de la transferencia a los estados de competencias reservadas al poder nacional. El Capítulo IV regula el situado constitucional y demás ingresos de los estados. Por su parte, el Capítulo V dispone lo relativo al Plan Coordinado de Inversiones, cual debe ser elaborado anualmente por el poder nacional y las gobernaciones de los estados. El Capítulo VI establece regulaciones sobre la figura del gobernador como “agentes del ejecutivo nacional”. El Capítulo VII se refiere la Convención de gobernadores o gobernadoras, el Capítulo VIII establece las sanciones al incumplimiento de las Órdenes del Presidente de la República por parte de los gobernadores, y por último, el Capítulo IX comprende las disposiciones transitorias y finales de la ley.

Ahora bien, las disposiciones de esta reforma dictada por la Asamblea Nacional, que atentan con mayor fuerza a la forma de Estado Federal descentralizado son las de los artículos 8, sobre la llamada “reversión” y 9 referido a la “intervención” *eiusdem* que constituyen violaciones graves al artículo 4 de la Constitución:

Artículo 8: “el Poder Público Nacional por órgano del Ejecutivo Nacional, podrá 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”.

Artículo 9: “El Ejecutivo Nacional, por órgano del Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros, podrá decretar la intervención conforme al ordenamiento jurídico, de bienes y prestaciones de servicios públicos transferidos para su conservación, administración y aprovechamiento, a fin de asegurar a los usuarios, usuarias, consumidores y consumidoras un servicio de calidad en condiciones idóneas y de respeto de los derechos constitucionales, fundamentales para la satisfacción de necesidades públicas de alcance e influencia en diversos aspectos de la sociedad”.

Estas dos disposiciones se alejan de lo establecido anteriormente en la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de las Competencias del Poder Público de 1989 que, es necesario recordar, gozaba de rango constitucional, cuando otorga al ejecutivo nacional la facultad discrecional de revertir competencias otorgadas a los estados en el marco de la descentralización, contrariando así, todas las normas constitucionales en especial el artículo 4 y el 158 que, como señalamos, establecen la descentralización como política nacional, 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.

De modo que el ejecutivo, sin someterse a ningún tipo de control, podrá revertir al poder nacional las competencias de los estados, quedando demostrada la verdadera intención subyacente, la de centralizar el poder, vaciar las competencias de los estados y municipios erradicando la autonomía de estos de una vez por todas.

Recordemos que la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de las Competencias del Poder Público de 1989 establecía un procedimiento para que esto pudiera ocurrir, en el que participaban el Ejecutivo Nacional, el Gobernador que solicitaba la reversión de la competencia y la Asamblea Nacional. Tengamos en cuenta la norma que disponía:

“Los servicios transferidos de conformidad con lo establecido en los artículos 5 y 6 de la presente ley, podrán ser reasumidos por el Ejecutivo Nacional de acuerdo con el siguiente procedimiento: 1. El Ejecutivo Nacional o el Gobernador o Gobernadora, solicitará la reversión ante la Asamblea Nacional. 2. La Asamblea Nacional autorizará o no la reversión en el lapso establecido en el artículo 6º 6 y comunicará su decisión al Ejecutivo Nacional o al Gobernador o Gobernadora, según sea el caso. 3. Cuando sea el Gobernador o Gobernadora quien solicite la reversión, se requerirá la opinión previa del Consejo Legislativo respectivo”.

Sobre esta reforma es importante señalar también que, por ser la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de las Competencias del Poder Público una ley constitucional, es decir, una ley dictada por el órgano legislativo en cumplimiento del mandato

expreso de la Constitución de 1961, para desarrollar uno de sus preceptos fundamentales, a través de un procedimiento agravado de discusión y sanción, gozaba de intangibilidad y de la misma fuerza y rigidez constitucional, por lo que solo podía ser reformada mediante el procedimiento agravado dispuesto en el artículo 157 de la Constitución de 1999, y de acuerdo a los principios sobre descentralización dispuestos en el artículo 158 *eiusdem*, nunca contrariándolo. Por estas razones, la reforma de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de las Competencias del Poder Público es inconstitucional.

4.7. Las “leyes del poder popular”

A partir de diciembre del año 2010 empezaron a dictarse las inconstitucionales “leyes del poder popular” con el objetivo de implementar la reforma constitucional rechazada en 2007 por la voluntad popular y lograr de esta manera implantar el Estado Comunal en Venezuela.

Señala Brewer-Carías que estas “*Leyes Orgánicas mediante las cuales se ha terminado de definir, al margen de la Constitución, el marco normativo de un nuevo Estado, paralelo al Estado Constitucional, que no es otra cosa que un Estado Comunista, es decir, Socialista, Centralizado, Militarista y Policial denominado Estado Comunal...*”.¹⁰⁸

Las leyes inconstitucionales comprenden un complejo sistema de organización territorial que concluye en el predominio absoluto del poder central y de la instauración de una estructura paralela a la establecida en la Constitución¹⁰⁹ que pretende sustituir las entidades político territoriales por otras instancias “comunales” o del “poder popular” que, lejos de aproximar el ejercicio del poder al ciudadano y ahondar en las exigencias democráticas, buscan el vaciamiento de las competencias de los estados y municipios.

Esta estructura paralela está conformada por las comunas como unidad nuclear y, a partir de ellas, distintas formas de agregación

¹⁰⁸ Allan Brewer-Carías. “La Ley Orgánica del Poder Popular y la Desconstitucionalización del Estado de Derecho en Venezuela”, *Revista de Derecho Público*, número 124, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2010. p. 82.

¹⁰⁹ Enrique Sánchez Falcón, “Las Leyes del Poder Popular como el orden jurídico de una pretendida transición hacia el socialismo. Análisis Crítico”, *Revista Jurídica de la Sindicatura Municipal de Chacao: Erga Omnes*, número 7, Ediciones Sindicatura Municipal de Chacao, Caracas, 2011, pp. 234-235.

establecidas en las leyes del poder popular. Las comunas se agrupan en ciudades comunales, estas a su vez en federaciones comunales y éstas últimas en confederaciones comunales.

Esta voluntad de reemplazar la estructura federal se observa claramente en diferentes normas de este conjunto de leyes que rigen las relaciones entre el poder público y el poder popular, y que pueden resumirse en: a) La obligación de acompañamiento de las iniciativas populares; b) La obligación de gobernar obedeciendo y c) La obligación de transferir funciones desde los entes político territoriales a las entidades del Poder Popular.¹¹⁰

Con respecto a la obligación de transferir funciones, queremos destacar que las leyes del “poder popular” establecen un supuesto mecanismo de “descentralización”, pero no de descentralización como se concibe en la Constitución de 1999, que implica la transferencia de competencias y servicios desde el poder nacional al poder estatal y el poder municipal, sino en un sentido totalmente antagónico, que en lugar de propender a la acumulación de competencias en las entidades político territoriales, las vacía conduciendo a la recentralización del poder.¹¹¹

Como dijimos previamente las leyes del poder popular violan el régimen económico establecido en la Constitución. En efecto, uno de los cometidos de estas leyes y de la ideología socialista es la erradicación de la propiedad privada y su sustitución por la propiedad social, dentro de un sistema económico de planificación centralizada.¹¹²

Así por ejemplo, la Ley Orgánica del Poder Popular determina en el artículo 8.13 como “Sistema económico comunal” el “*Conjunto de relaciones sociales de producción, distribución, intercambio y consumo de bienes y servicios, así como de saberes y conocimiento, desarrolladas por las instancias del Poder Popular; el Poder Público, o por acuerdo entre ambos, a través de organizaciones socio-productivas bajo formas de **propiedad social comunal***” (resaltado añadido).

La “propiedad social” está definida en la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal¹¹³ como “*El derecho que tiene la sociedad de*

¹¹⁰ *Ibid.* pp. 218-219.

¹¹¹ Véase Gabriel Sira Santana, ob. cit., pp. 155-169.

¹¹² Enrique Sánchez Falcón, ob. cit., p. 241.

¹¹³ Gaceta Oficial número 6.011 Extraordinario del 21 de diciembre de 2010.

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” (artículo 6.15).

Esta propiedad social, también llamada propiedad colectiva, dentro de lo que las propias leyes del poder popular denominan “socialismo”, se desarrolla “sobre los factores y medios de producción básicos y estratégicos” (artículo 8.14 de la Ley Orgánica del Poder Popular), “*en pro de satisfacer las necesidades colectivas, la reinversión social del excedente, y contribuir al desarrollo social integral del país, de manera sustentable y sostenible*” (artículo 28 *eiusdem*).

En efecto, lo que las leyes del poder popular intentan aplicar es el “*modelo productivo socialista*”, el cual está orientado hacia a la “*eliminación de la división social del trabajo propio del modelo capitalista*”, que será llevado a cabo por las “*organizaciones socioproductivas*”, en sus diversas formas (Empresa de propiedad social directa comunal, Empresa de propiedad social indirecta comunal, Unidad productiva familiar o Grupos de intercambio solidario), que son unidades de producción constituidas por las instancias del poder popular, el poder público o por acuerdo entre ambos, y se encuentran regidas fundamentalmente por los planes que establezca el gobierno nacional.

Ahora bien, esta pretensión es violatoria de la Constitución, que consagra la obligación del Estado de garantizar los derechos de libertad de industria y comercio, que comprende el derecho de todas las personas de dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia, establecida en el artículo 112; el derecho de propiedad, según el cual toda persona tiene derecho al uso, goce, disfrute y disposición de sus bienes, dispuesto en el artículo 115 de la Constitución; y el sistema socio-económico previsto en el artículo 299 de la Constitución, que determina un sistema de co-iniciativa en el que “*El Estado conjuntamente con la iniciativa privada, promoverá el desarrollo armónico de la economía nacional con el fin de generar fuentes de trabajo, alto valor*

agregado nacional, elevar el nivel de vida de la población y fortalecer la soberanía económica del país”.

Pero además es violatorio de las libertades políticas y civiles de los ciudadanos, “y al final, la pérdida de la democracia como sistema de gobierno”, tal y como señala Luis Herrera Orellana:

*“El costo de aplicar la propiedad social en lugar de la propiedad privada será, como ya se observa en buena parte del territorio nacional, la progresiva pérdida de las libertades políticas y civiles conquistadas por los venezolanos en 1958, así como de los derechos económicos de consumidores, usuarios y trabajadores, y al final, la pérdida de la democracia como sistema de gobierno, que cesa allí donde los ciudadanos no son a la vez propietarios, es decir, dueños del resultado de su esfuerzo, protegido por las instituciones del Estado de Derecho, sino simples dependientes, súbditos, para su subsistencia, del Gobierno, ya que ninguna persona está en libertad de elegir, actuar, expresarse, opinar, cuestionar o decidir en contra de la estructura de Poder que considera es la que resuelve, o puede resolver en algún momento, sus problemas de alimentación, de vivienda, de salud, de trabajo, etc.; más en lo individual”.*¹¹⁴

De esta forma, el riesgo de aplicar el sistema económico comunal que pretende derogar la economía social de mercado que se desprende de la Constitución vigente, es el sometimiento total de la población en general al gobierno nacional y a las organizaciones socioproductivas “para-gubernamentales”, “para tener acceso a los bienes y servicios que consideren necesarios en sus vidas, contando con cada día menos alternativas en cuanto a disponibilidad, acceso, precios, variedades, calidad, servicios, garantías, etc.”.¹¹⁵

4.7.1. Ley Orgánica del Poder Popular

La Ley Orgánica del Poder Popular del año 2010¹¹⁶ contiene 32 artículos y 5 disposiciones finales, divididos en 5 capítulos, en los que se

¹¹⁴ Luis Alfonso Herrera Orellana, “Análisis costo-beneficio. Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal”, en Observatorio Económico-legislativo. Cedice, noviembre de 2012. Disponible en: <https://cedice.org.ve/observatoriolegislativo/wp-content/uploads/2021/03/acbleydeeeconomiacomunal.pdf>

¹¹⁵ *Ibidem*.

¹¹⁶ Gaceta Oficial número 6.011 Extraordinario del 21 de diciembre de 2010.

definen las disposiciones generales de la Ley (Capítulo I); las “organizaciones y expresiones organizativas del Poder Popular” (Capítulo II); los “ámbitos del poder popular”, entre ellos la planificación de políticas públicas, la economía comunal, Contraloría social, ordenación y gestión del territorio y justicia comunal (Capítulo III); y las relaciones del poder público con el poder popular, donde se establece, como veremos a continuación, el “nuevo” principio de gobierno, consistente en “gobernar obedeciendo”, junto con la obligación de las entidades político territoriales del poder público de transferir sus competencias constitucionales a las llamadas organizaciones de base del Poder Popular.

La Ley Orgánica del Poder Popular fue promulgada con el objeto de “desarrollar y consolidar el poder popular”, el cual es definido por la propia ley como *“el ejercicio pleno de la soberanía por parte del pueblo en lo político, económico, social, cultural, ambiental, internacional, y en todo ámbito del desenvolvimiento y desarrollo de la sociedad, a través de sus diversas y disímiles formas de organización, que edifican el estado comunal”* (artículo 2).

De conformidad con la Ley Orgánica del Poder Popular, dicho desarrollo y consolidación del Poder Popular sería alcanzado *“generando condiciones objetivas a través de los diversos medios de participación y organización establecidos en la Constitución de la República, en la ley y los que surjan de la iniciativa popular, para que los ciudadanos y ciudadanas ejerzan el pleno derecho a la soberanía, la democracia participativa, protagónica y corresponsable, así como a la constitución de formas de autogobierno comunitarias y comunales, para el ejercicio directo del poder”* (artículo 1).

En términos generales, la Ley Orgánica del Poder Popular tuvo como principal objetivo profundizar en los conceptos, principios y valores básicos “socialistas”, que debían ser aplicados por dicho poder popular en ejercicio de una supuesta soberanía participativa. En este sentido, el artículo 7 determinó los fines del poder popular, entre ellos:

- 1) Impulsar el fortalecimiento de la organización del pueblo, en función de consolidar la democracia protagónica revolucionaria y construir las bases de la sociedad socialista, democrática, de derecho y de justicia.

- 2) Generar las condiciones para garantizar que la iniciativa popular, en el ejercicio de la gestión social, asuma funciones, atribuciones y competencias de administración, prestación de servicios y ejecución de obras, mediante la transferencia desde los distintos entes político-territoriales hacia los autogobiernos comunitarios, comunales y los sistemas de agregación que de los mismos surjan.
- 3) Fortalecer la cultura de la participación en los asuntos públicos para garantizar el ejercicio de la soberanía popular.
- 4) Promover los valores y principios de la ética socialista: la solidaridad, el bien común, la honestidad, el deber social, la voluntariedad, la defensa y protección del ambiente y los derechos humanos.
- 5) Coadyuvar con las políticas de Estado en todas sus instancias, con la finalidad de actuar coordinadamente en la ejecución del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación y los demás planes que se establezcan en cada uno de los niveles políticos-territoriales y las instancias político- administrativas que la ley establezca.
- 6) Establecer las bases que permitan al pueblo organizado el ejercicio de la contraloría social para asegurar que la inversión de los recursos públicos se realice de forma eficiente para el beneficio colectivo; y vigilar que las actividades del sector privado con incidencia social se desarrollen en el marco de las normativas legales de protección a los usuarios y consumidores.
- 7) Profundizar la corresponsabilidad, la autogestión y la co-gestión.

Esta ley, que sirve de marco al resto de leyes posteriores, estableció -al margen de la Constitución y contrariando la expresión popular de rechazo a la reforma del año 2007- un Estado Comunal paralelo al Estado constitucional que tiene como propósito fundamental, la centralización radical del poder.

En efecto, esta ley define por primera vez en el artículo 8 al “Estado Comunal” como una *“Forma de organización político social, fundada en el Estado democrático y social de derecho y de justicia establecido en la Constitución de la República, en la cual el poder es ejercido*

directamente por el pueblo, con un modelo económico de propiedad social y de desarrollo endógeno sustentable, que permita alcanzar la suprema felicidad social de los venezolanos y venezolanas en la sociedad socialista. La célula fundamental de conformación del estado comunal es la Comuna". (Resaltado añadido).

Esta definición es inconstitucional desde que dicho "Estado Comunal" no está previsto en la Constitución como forma de Estado. Ya hemos dicho que de conformidad con el artículo 2 de la Constitución, Venezuela se constituye en un Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia, cuya forma se corresponde con la de un Estado Federal descentralizado en los términos consagrados en la Constitución según dispone el artículo 4 *eiusdem*. De otra parte, de conformidad con el artículo 5 constitucional, la soberanía reside en el pueblo, quien la ejerce directamente en la forma prevista en esta Constitución y en la ley, e indirectamente, mediante el sufragio, por los órganos que ejercen el poder público; sin embargo, esta Ley, como las posteriores leyes del poder popular pretenden eliminar el ejercicio indirecto de la soberanía y dejar prevalecer una única forma de supuesto ejercicio de la soberanía, la "directa", violando de esta forma el derecho democrático de participación en los asuntos políticos a través de los representantes, consagrado en los artículos 5 y 62 de la Constitución.

En efecto, la ley establece formas de "autogobierno" para entidades político territoriales que no son reconocidas por la Constitución y que están subordinadas directamente al poder ejecutivo, en los siguientes términos:

"Artículo 14. El autogobierno comunal y los sistemas de agregación que surjan entre sus instancias, son un ámbito de actuación del Poder Popular en el desarrollo de su soberanía, mediante el ejercicio directo por parte de las comunidades organizadas, de la formulación, ejecución y control de funciones públicas, de acuerdo a la ley que regula la materia".

Tales instancias serían, como lo establece el artículo 15:

El consejo comunal, como instancia de participación, articulación e integración entre los ciudadanos, ciudadanas y las diversas organizaciones comunitarias, movimientos sociales y

populares, que permiten al pueblo organizado ejercer el gobierno comunitario y la gestión directa de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades, potencialidades y aspiraciones de las comunidades, en la construcción del nuevo modelo de sociedad socialista de igualdad, equidad y justicia social.

La comuna, espacio socialista que como entidad local es definida por la integración de comunidades vecinas con una memoria histórica compartida, rasgos culturales, usos y costumbres que se reconocen en el territorio que ocupan y en las actividades productivas que le sirven de sustento y sobre el cual ejercen los principios de soberanía y participación protagónica como expresión del Poder Popular; en concordancia con un régimen de producción social y el modelo de desarrollo endógeno y sustentable contemplado en el Plan de Desarrollo, Económico y Social de la Nación.

3. La ciudad comunal, constituida por iniciativa popular mediante la agregación de varias comunas en un ámbito territorial determinado.

4. Los sistemas de agregación comunal, que por iniciativa popular surjan entre los consejos comunales y entre las comunas.

La pretensión es muy clara, crear una organización paralela en la que el poder sea centralizado y desde donde sea posible ejercer el control absoluto en la ciudadanía conforme a los ideales comunistas, reiteramos, rechazados popularmente en la reforma del año 2007.

A través de esta ley se pretende transferir competencias a formas de organización alternativas, sometidas al poder central, no reconocidas por la Constitución, con la finalidad de vaciar las competencias, principalmente de los estados y municipios y desconocer su autonomía.

Ese es el sentido del artículo 27 de la Ley Orgánica del Poder Popular cuando establece:

“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, transferirán 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”.

Esto lo ratifica el artículo 24 de la Ley conforme el cual los órganos, entes e instancias del Poder Público guiarán sus actuaciones por el principio de gobernar obedeciendo. Esta es ciertamente una grave violación al principio de autonomía, propio de la organización federal descentralizada, que será analizado más adelante.

4.7.2. Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno

La Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno,¹¹⁷ que también fue apresuradamente sancionada, junto con las demás leyes del poder popular, reconoce entes y fines contrarios a la Constitución de 1999, como lo son los consejos comunales y las comunas, y la consecución del socialismo, contrariando lo establecido en la Constitución vigente que no contempla, ni permite en forma alguna, la mutación del Estado constitucional en un Estado Comunal o socialista.

Como hemos señalado previamente, el Consejo Federal de Gobierno es un órgano constitucional creado expresamente en la Constitución de 1999, artículo 185, para encargarse de la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del poder nacional a los estados y municipios.

En efecto, de conformidad con la Exposición de Motivos de la Constitución, el Consejo Federal de Gobierno, es un órgano constitucional de carácter interterritorial que se crea como el *“reflejo en el plano de la organización del Estado de los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y responsabilidad, sancionados en el Título I de la Constitución relativo a los Principios Fundamentales. Es, pues, un órgano producto de la fase más avanzada del federalismo, el federalismo cooperativo, superación histórica de lo que ha sido denominado federalismo dual que entendía al Estado como producto de un pacto entre los distintos entes político territoriales los cuales tendrían una esfera de soberanía no delegada a la Unión y, en principio, intangible a la acción del Poder Federal”*.

¹¹⁷ Gaceta Oficial número 5.963 Extraordinario del 22 de febrero de 2010.

Ahora bien, contrariando la naturaleza y funciones del Consejo Federal de Gobierno, y por ende, violando los preceptos constitucionales que claramente lo regulan, la Ley del Consejo Federal de Gobierno dispuso en su artículo 2 que:

*“El Consejo Federal de Gobierno es el órgano encargado de la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los estados y municipios. **En consecuencia, el Consejo Federal de Gobierno establece los lineamientos que se aplican a los procesos de transferencia de las competencias y atribuciones de las entidades territoriales, hacia las organizaciones de base del Poder Popular**”.* (Resaltado añadido).

Nótese que el precitado artículo 2 reproduce en su primera parte el objeto y fin del Consejo Federal de Gobierno tal y como lo establece el artículo 185 de la Constitución, sin embargo, la segunda parte, que es la que lo determina, establece claramente cuál es el motivo o fin que realmente se le ha querido otorgar a dicho órgano a través de la inconstitucional ley, que no es otro que servir de instrumento para promover el proceso de transferencia de las competencias y atribuciones de las entidades territoriales a las organizaciones de base del poder popular, que no son otras que las inconstitucionales comunas y consejos comunales.

De esta forma, pese a que la ley no debe modificar la naturaleza de los órganos constitucionalmente creados, es lo cierto que la Ley del Consejo Federal de Gobierno, ha transformado, ha mutado el Consejo Federal de Gobierno en un órgano desnaturalizado que permite -de acuerdo con los lineamientos de la revolución bolivariana- el vaciamiento progresivo de competencias y recursos de los estados y municipios en favor de instancias inconstitucionales como lo son las del llamado poder popular.

En efecto, veamos cómo también el artículo 1 en su parte *in fine* establece que esta ley “*atiende al establecimiento del régimen para la transferencia de las competencias entre los entes territoriales, y a las organizaciones detentadoras de la soberanía originaria del Estado*”.

Recordemos ahora que el régimen de transferencia de competencias determinado en la Constitución solo permite que dicha transferencia se

efectúe entre las entidades político territoriales, estas son, la República y los estados y municipios, mas no hacia otras entidades no contempladas por la Constitución. Ciertamente, como hemos señalado previamente, la Constitución solo permite la transferencia de servicios (reiteramos, no de competencias), tales como servicios en materia de salud, educación, vivienda, deporte, cultura, programas sociales, ambiente, mantenimiento de áreas industriales, mantenimiento y conservación de áreas urbanas, prevención y protección vecinal, construcción de obras y prestación de servicios públicos, desde los estados y los municipios a las comunidades y grupos vecinales organizados, previa demostración de su capacidad para prestarlos, todo ello de conformidad con el artículo 184 de la Constitución.

Tengamos presente también que el precitado artículo 1 de la Ley de Consejos Comunales alude a “*organizaciones detentadoras de la soberanía originaria del estado*”, con lo que se refiere a los órganos del inconstitucional poder popular que, como ya hemos indicado, carecen de toda legitimidad constitucional y democrática. La Constitución es clara al establecer en el artículo 5 que la soberanía reside intransferiblemente en el pueblo y no en ningún órgano subordinado al poder nacional.

De otra parte, el artículo 5 de la Ley del Consejo Federal de Gobierno al referirse a la función de planificación de este órgano señala que está encaminada a “...*establecer los lineamientos de los entes descentralizados territorialmente y a las organizaciones populares de base, así como el estudio y la planificación de los Distritos Motores de Desarrollo que se creen para apoyar especialmente la dotación de obras y servicios esenciales en las regiones y comunidades de menor desarrollo relativo*”.

Así, se hace referencia nuevamente a organizaciones populares de base, que no son más que las que conforman el poder popular. Igualmente, hace referencia la norma a los Distritos Motores de Desarrollo, cuya determinación corresponde al presidente de la República a tenor de lo establecido en el artículo 6 de la Ley del Consejo Federal de Gobierno.¹¹⁸

¹¹⁸ “*El Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros y Ministras, sin perjuicio de la organización política territorial de la República, podrá crear Distritos Motores de Desarrollo con la finalidad de impulsar en el área comprendida en cada uno de ellos un conjunto de proyectos económicos, sociales, científicos y tecnológicos, destinados a lograr*

Téngase en cuenta también el Fondo de Compensación Interterritorial que según el artículo 3 *“está destinado al financiamiento de inversiones públicas, para promover el desarrollo equilibrado de las regiones”*. Pero, en realidad, ese supuesto “desarrollo equilibrado” es falazmente introducido para la consecución del verdadero objetivo, el debilitamiento de los estados y municipios mediante una férrea centralización.

La ley se refiere a la transferencia de competencias a órganos del poder popular, pero ello no es cierto. En verdad se pretende construir un estado paralelo altamente centralizado; conviene aquí tener presente a Fortunato González Cruz cuando dice que: *“No puede haber otras instancias de poder que ejerzan competencias públicas ni administren recursos públicos”*.¹¹⁹ El artículo 7 de la ley desvela el verdadero fin de la norma cuando señala que la finalidad de la transferencia de competencias será:

“...lograr el fortalecimiento de las organizaciones de base del Poder Popular y el desarrollo armónico de los Distritos Motores de Desarrollo y regiones del país, en el marco del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación”.

Tengamos en cuenta además el reglamento de esta ley, publicado en Gaceta Oficial número 40.002 del 6 de septiembre de 2012, a través del cual se formulan definiciones totalmente opuestas a la noción Estado Federal descentralizado que establece la Constitución de 1999. Así, por ejemplo, se define en el artículo 3 al federalismo como un:

*“Sistema de organización política de la República Bolivariana de Venezuela, regido por los principios de integridad territorial, económica y política de la Nación venezolana, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad entre las instituciones del Estado y el pueblo soberano, **para la construcción de la sociedad socialista** y del Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia, mediante la participación protagónica del*

el desarrollo integral de las regiones y el fortalecimiento del Poder Popular, en aras de facilitar la transición hacia el socialismo”.

¹¹⁹ Fortunato González Cruz, “Comentarios a la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno”, *Provincia*, número 30, 2013.

pueblo organizado en las funciones de gobierno y en la administración de los factores y medios de producción de bienes y servicios de propiedad social, como garantía del ejercicio pleno de la soberanía popular frente a cualquier intento de las oligarquías nacionales y regionales de concentrar, centralizar y monopolizar el poder político y económico de la Nación y de las regiones”. (Resaltado nuestro).

Esta concepción del Federalismo no se corresponde con la establecida en la Constitución de 1999, antes y por el contrario, asume un proyecto ideológico -construcción de la sociedad socialista- que es contrario a la neutralidad política que se predica de la Constitución y el pluralismo político, presupuesto de la democracia.

Por otra parte, el reglamento define en el mismo artículo, entre otras cosas, lo que sus redactores entienden por descentralización, transferencia de competencias y sociedad organizada. La primera es definida como una:

*“Política estratégica para la restitución plena del poder al Pueblo Soberano, mediante la transferencia paulatina de competencias y servicios desde las instituciones nacionales, regionales y locales **hacia las comunidades organizadas y otras organizaciones de base del poder popular**, dirigidas a fomentar la participación popular; alcanzar la democracia auténtica restituyendo las capacidades de gobierno al pueblo, instalando prácticas eficientes y eficaces en la distribución de los recursos financieros e impulsar el desarrollo complementario y equilibrado de las regiones del país”.* (Resaltado añadido).

En seguida, define la transferencia de competencias como un:

*“Proceso mediante el cual las entidades territoriales restituyen al Pueblo Soberano, **a través de las comunidades organizadas y las organizaciones de base del poder popular**, las competencias en las materias que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 14 de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, en concordancia con el artículo 184 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, decreta el Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros, sin que ello obste para que, por cuenta propia, cualquier entidad territorial restituya al*

Pueblo Soberano otras competencias, de acuerdo a lo establecido en el correspondiente Plan Regional de Desarrollo y previa autorización de la Secretaría del Consejo Federal de Gobierno”. (Resaltado añadido).

Y define también lo que entienden por “sociedad organizada” estableciendo que es aquella:

“Constituida por consejos comunales, consejos de trabajadores y trabajadoras, de campesinos y campesinas, de pescadores y pescadoras, comunas y cualquier otra organización de base del poder popular debidamente registrada en el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de participación ciudadana”. (Resaltado añadido).

Dos aspectos deben ser comentados con relación a esta última definición. Primero, deja claro que cada vez que las normas tanto de la Ley del Consejo Federal de Gobierno se refiere a la sociedad organizada, se está refiriendo a instancias del poder popular sin sustento constitucional alguno. Y, segundo, deja ver el punto de inicio de los controles que ejerce el poder central sobre estas instancias, cuando alude a que es un requisito indispensable el registro en el ministerio correspondiente.

Queda en evidencia entonces que el fin último de esta ley y su reglamento son la centralización del poder para facilitar el proyecto bolivariano de establecimiento de un inconstitucional Estado Comunal. Así, el artículo 5 del reglamento¹²⁰ que establece el carácter vinculante del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, otro mecanismo de control directo ejercido desde el poder ejecutivo.

¹²⁰ *“El ámbito territorial del Consejo Federal incluye todo el territorio nacional, marítimo y terrestre, y se rige con carácter vinculante por los lineamientos contenidos en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, particularmente el relativo a la nueva geopolítica nacional y el desarrollo territorial desconcentrado considerando para ello los cinco Ejes Estratégicos de Desarrollo establecidos en el mismo: Eje Norte-Costero, Eje Apure-Orinoco, Eje Occidental, Eje Oriental y el Eje Norte-Llanero, este último como canal de integración interregional.*

El Presidente o Presidenta de la República, en Consejo de Ministros, podrá decretar la creación, supresión o modificación de uno o varios ejes estratégicos de desarrollo territorial, a los fines de rectificar o reestructurar el orden territorial por razones de interés nacional”. (Resaltado añadido).

4.7.3. Decreto N° 9.043, Con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica Para La Gestión Atribuciones, Comunitaria de Competencias, Servicios y Otras Atribuciones.

Este Decreto-Ley N° 9.043 es otra norma inconstitucional dictada en el marco de las denominadas leyes del poder popular y de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno que constituye, al igual que las anteriores, una violación al régimen jurídico de los Estados establecido en la Constitución de 1999.

Este Decreto-Ley N° 9.043 fue dictado con fundamento en el artículo 1.2 de la Ley que autoriza al presidente de la República para dictar Decretos con Rango, Valor y Fuerza de Ley en las materias que se delegan del 17 de diciembre de 2010,¹²¹ según el cual:

“Se autoriza al Presidente de la República para que, en Consejo de Ministros, dicte Decretos con rango, Valor y Fuerza de Ley, de acuerdo con las directrices, propósitos y marco de las materias que se delegan en esta Ley, de conformidad con el último aparte del artículo 203 y el numeral 8 del artículo 236 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y, en consecuencia:

2. En el ámbito de la infraestructura, transporte y servicios públicos:

a. Dictar o reformar normas que regulen la actuación de los órganos y entes del Estado y personas de derecho privado, en la realización de obras de infraestructura, tales como urbanismos, servicios, edificaciones educativas y de salud, vialidad, puertos, aeropuertos y para la optimización de los sistemas de transporte terrestre, ferroviario, marítimo, fluvial y aéreo, regulando la prestación de los servicios públicos en general.

b. Dictar y reformar normas regulatorias en el sector de las telecomunicaciones y la tecnología de información, los mecanismos públicos de comunicaciones informáticas, electrónicas y telemáticas”.

Como sabemos, los decretos leyes son actos con fuerza y rango de ley dictados por el presidente de la República en Consejo de Ministros,

¹²¹ Gaceta Oficial número 6.009 Extraordinaria del 17 de diciembre de 2010.

en virtud de la potestad que le confiere el artículo 236, numeral 8 de la Constitución, previa delegación conferida por el Congreso, mediante una ley habilitante. En efecto, esta atribución constitucional le permite al Presidente dictar actos de contenido normativo y de fuerza igual a la ley, en las materias para las cuales haya sido autorizado por la ley habilitante.

De otra parte, también es sabido del uso y abuso de la figura de la delegación legislativa por parte del presidente de la República en las últimas dos décadas, teniendo en cuenta especialmente que la Constitución de 1999, a diferencia de la Constitución de 1961 no establece ningún tipo de limitación a las materias sobre las cuales puede el presidente legislar mediante decreto-ley.

En efecto, la Constitución de 1961 establecía en el artículo 190, numeral 8, que el presidente de la República podía dictar medidas extraordinarias en materia económica o financiera cuando así lo requiera el interés público y haya sido autorizado para ello por ley especial. Obsérvese que la facultad, excepcional, se limitó a la materia económica o financiera. Dicha limitación debía operar en dos sentidos: en la delegación (autorización) y en la ejecución. Por lo que se refiere a la delegación, todas las leyes habilitantes contemplan este tipo de materia (v.gr. tributos, crédito público, fijación de precios y salarios, condiciones laborales y de contratación, banca y seguro, etc.). En cuanto a la ejecución, *“si bien la Constitución imponía interpretar que cualquiera redacción general debía referirse a los efectos de regulaciones en la materia económica o financiera, es lo cierto que se cometieron excesos que en nuestra opinión sirvieron de precedentes a la reforma Constitucional del 99 pues en lugar de reforzar este límite, lo eliminó”*.¹²²

En la Constitución de 1999 se amplió la facultad legislativa del presidente al no imponerse límite por razón de la materia. Veamos las consecuencias: durante la Constitución de 1961, con treinta y ocho años de vigencia, se dictaron siete leyes habilitantes: una durante el gobierno de Rómulo Betancourt, en 1961; una en el Gobierno de Carlos Andrés Pérez, en 1974; una en el Gobierno de Jaime Lusinchi, en 1984; una en

¹²² María Amparo Grau. *Separación de Poderes y Leyes Presidenciales en Venezuela*. Oxford, 2009. p. 33.

el gobierno transitorio de Ramón. J. Velázquez, en 1993; dos en el Gobierno de Rafael Caldera, concretamente en 1994 y 1998; y la última en el Gobierno de Hugo Chávez, en 1999.¹²³ De otra parte, bajo la vigencia de la Constitución de 1999, para el año 2015, se han dictado ya seis leyes de ese tipo, de las cuales fueron otorgadas 4 habilitaciones legislativas durante el gobierno de Hugo Chávez¹²⁴ y 2 a Nicolás Maduro.¹²⁵

Así entonces, sobre el Decreto-Ley N° 9.043 cabe comentar en primer lugar que es un ejemplo -de muchos- del uso excesivo y desproporcionado, general e indeterminado, de las competencias legislativas del presidente de la República vía decreto leyes, fundamentado en la delegación legislativa. En efecto, una materia de tal trascendencia nacional como lo es la transferencia de competencias y servicios desde las entidades político territoriales a diversos sectores de la sociedad fue regulada mediante un decreto-ley con prescindencia de todo procedimiento de deliberación o consulta, propio de la labor parlamentaria.

Ahora bien, este Decreto-Ley N° 9.043, consta de 36 artículos, tres disposiciones transitorias y una disposición final, y según lo dispuesto en el artículo 1° tiene por objeto:

“desarrollar los principios, normas, procedimientos y mecanismos de transferencia de la gestión y administración de servicios, actividades, bienes y recursos, del Poder Público Nacional y de las entidades político territoriales, al pueblo organizado, el cual la asumirá mediante la gestión de Empresas Comunales de Propiedad Social de servicios y socioproductivas, o de las organizaciones de base del Poder Popular y demás formas de organización de las comunidades, legítimamente reconocidas,

¹²³ *Ibid.*, p. 32.

¹²⁴ Habilitaciones legislativas de Hugo Chávez Frías:

- i. Ley orgánica que autorizó al Presidente de la República para dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera requeridas por el interés público, del 16 de abril de 1999.
- ii. Ley Habilitante del 13 de noviembre de 2000.
- iii. Ley Habilitante del 01 de febrero de 2007.
- iv. Ley Habilitante del 17 de diciembre de 2010.

¹²⁵ Habilitaciones legislativas de Nicolás Maduro Moros:

- i. Ley Habilitante del 19 de noviembre de 2013.
- ii. Ley Habilitante del 15 de marzo de 2015.

que se adecúen a lo establecido en el presente Decreto Ley y su objeto, generando las condiciones necesarias para el ejercicio de la democracia participativa y la prestación y gestión eficaz, eficiente, sustentable y sostenible de los bienes, servicios y recursos destinados a satisfacer las necesidades colectivas”.

Estas transferencias a que se refiere el Decreto-Ley serán realizadas por el poder nacional a instancia de los órganos que componen el poder popular, de igual manera, el procedimiento y términos de la transferencia se hará conforme a los lineamientos del poder nacional.¹²⁶

Ciertamente, el Decreto-Ley N° 9.043 estableció la transferencia de servicios de los estados y municipios a organizaciones de base del poder popular, de acuerdo a los lineamientos establecidos por el ejecutivo¹²⁷ y, de la mano con la mencionada Ley, establece que las entidades político-territoriales descentralizarán y harán transferencia al “pueblo soberano” y a las organizaciones de base del poder popular.¹²⁸

Quizá la disposición de mayor gravedad presente en dicho decreto-ley sea la del artículo 27 *eiusdem*:

“Los órganos y entes del Poder Público Nacional, Estadal y Municipal transferirán a las comunidades organizadas, comunas y consejos comunales y otras formas de organización de base del poder popular; a través de empresas de propiedad social directa e indirecta, la gestión y administración comunitaria y comunal de servicio, actividades, bienes y recursos en las siguientes materias: atención primaria de salud, mantenimiento de centros educativos, producción de materiales y construcción de viviendas, políticas comunitarias de deporte y mantenimiento de instalaciones deportivas, actividades culturales y mantenimiento de instalaciones culturales, administración de programas sociales, protección del ambiente y recolección de desechos sólidos, administración y mantenimiento de áreas industriales, mantenimiento y conservación de áreas urbanas, prevención y protección

¹²⁶ José Ignacio Hernández G., “Breves comentarios a la Reforma del Régimen de la Gestión Comunitaria de Servicios, Bienes y otras atribuciones”, Universidad Monteávila, p. 1. Disponible en: <https://www.uma.edu.ve/admini/ckfinder/userfiles/files/Nuevo%20Decreto%20Ley%20Transferencia%20JIHG.pdf>

¹²⁷ Véase artículo 1.

¹²⁸ Véase artículo 5, numeral 3.

comunal, construcción de obras comunitarias y administración y prestación de servicios públicos, financieros, producción, distribución de alimentos y bienes de primera necesidad, entre otras”.

Este artículo, establece de manera detallada cuáles son las competencias objeto de transferencia. Con la lógica detrás del artículo podemos aseverar que la autonomía de los estados y municipios ha sido vulnerada en razón del vaciamiento de sus competencias a órganos inconstitucionales que están directamente controlados por el poder nacional¹²⁹ y que, por lo tanto, no están legitimados para asumir ninguna de aquellas competencias.

4.7.4. Órganos Desconcentrados de las Regiones Estratégicas de Desarrollo Integral y la Ley Especial Sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital

Además de la legislación antes mencionada, que promueve abiertamente el establecimiento de un inconstitucional Estado Comunal, debemos mencionar otras leyes y normas sub legales que también coinciden en el propósito de eliminar el modelo Federal del Estado venezolano. Nos referimos ahora a la Ley de Regionalización Integral para el Desarrollo Socioproductivo de la Patria¹³⁰ y a la Resolución N° 031 de la Vicepresidencia de la República, que crean los órganos Desconcentrados de las Regiones Estratégicas de Desarrollo Integral o REDI.¹³¹

En primer lugar, la Ley de Regionalización Integral para el Desarrollo Socioproductivo de la Patria, dictada por el presidente de la República mediante Decreto-Ley (por lo que caben las mismas consideraciones sobre su origen que hicimos antes respecto del Decreto-Ley N° 9.043) con fundamento en el artículo el literal “a”, numeral 2 del artículo 1° de la Ley que autoriza al Presidente de la República para

¹²⁹ Cuestión que queda clara en el artículo 7 de esta ley, específicamente en su numeral primero al establecer como requisito para la obtención de personalidad jurídica a estos órganos de base del poder popular se requiere la inscripción y aprobación de ministerio del poder popular correspondiente.

¹³⁰ Gaceta Oficial número 6.151 Extraordinario del 18 de noviembre de 2014.

¹³¹ Véase Resolución número 031 de la Vicepresidencia de la República, publicada en Gaceta Oficial número 40.193 del 20 de junio de 2013.

dictar Decretos con Rango Valor y Fuerza de Ley del 19 de noviembre de 2013,¹³² según el cual:

“Artículo 1. Se autoriza al Presidente de la República para que, en Consejo de Ministros, dicte Decretos con Rango, Valor y Fuerza de Ley, de acuerdo con las directrices, propósitos y marco de las materias que se delegan en esta Ley, de conformidad con el último aparte del artículo 203 y el numeral 8 del artículo 236 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y, en consecuencia:

2. En el ámbito de la defensa de la economía:

a) Dictar y/o reformar leyes que consoliden los principios de justicia social, eficiencia, equidad, productividad, solidaridad, a los fines de asegurar el desarrollo humano integral, una existencia digna y provechosa para el pueblo venezolano y lograr de este modo la mayor suma de felicidad y el buen vivir”.

Este Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Regionalización Integral para el Desarrollo Socioprodutivo de la Patria, tiene por objeto regular la creación, funcionamiento y administración de las distintas unidades geográficas de planificación y desarrollo, en el marco del Sistema de Regionalización Nacional; estableciendo las escalas regionales, subregionales y locales, como estrategias especiales para el desarrollo sectorial y espacial del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación; en el contexto del Sistema Nacional de Planificación (artículo 1 del Decreto-Ley).

Ahora bien, las Regiones Estratégicas de Desarrollo Integral o REDI contempladas en dicho Decreto-Ley son estructuras paralelas que están a cargo de funcionarios llamados autoridades regionales y que cuentan con dependencias en cada Estado; estas dependencias están regidas por delegaciones estatales y todos los funcionarios que las dirigen son de libre nombramiento y remoción por parte del Vicepresidente de la República.

Estos delegados, también llamados jefes de gobierno, como se les reconoce en la reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública de 2014 y en la Ley de Regionalización Integral para el Desarrollo

¹³² Gaceta Oficial número 6.112 Extraordinario del 19 de noviembre de 2013.

Socio-productivo de la Patria del mismo año, son una estructura paralela que se concibe como una especie de medio entre el poder nacional y los gobernadores, cuya finalidad es vaciar de contenido al nivel intermedio de la organización político-territorial cuando resulte conveniente. Establece el artículo 20:

“...realizar las acciones tendentes a impulsar la integración y operación de las comunidades organizadas, instancias del poder popular; organizaciones del poder popular; los consejos de economía y contraloría comunal bajo su demarcación, en términos de la normatividad aplicable, cumpliendo con los criterios establecidos por la Autoridad Regional de las Regiones Estratégicas de Desarrollo Integral”.

También, conviene referirnos a la Ley Especial Sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital,¹³³ como otra forma de ataque a la forma federal del Estado.

Esta Ley Especial Sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital fue dictada en el año 2009 con el objeto de establecer y desarrollar *“las bases para la creación y organización del régimen del Distrito Capital, el cual comprende su organización, gobierno, administración, competencias y recursos de esta entidad político-territorial”* (artículo 1 de la Ley). De conformidad con esta Ley, *“El Distrito Capital es una entidad político-territorial de la República con territorio, personalidad jurídica y patrimonio propio y por sus características singulares posee un régimen especial de gobierno”*. (artículo 2 de la ley). Bajo esta justificación, el órgano legislativo nacional se valió para someter las autoridades municipales de la región capital al ejecutivo nacional y desconocer la Constitución al establecer la fórmula de regímenes metropolitanos a dos niveles.

Ciertamente, esta ley enteramente inconstitucional dispone la existencia de un “Jefe o Jefa de Gobierno del Distrito Capital”, el cual será designado por el Presidente de la República, y *“como superior jerárquico ejercerá la administración de los órganos y funcionarios de la Administración del Distrito Capital, además, la dirección, coordinación y control de los organismos de gobierno”*, pero además *“realizará el*

¹³³ Gaceta Oficial número 39.156 del 13 de abril de 2009.

control de tutela sobre los entes de la administración descentralizada del Distrito Capital” (véase artículo 8 de la Ley).

De esta forma, la Ley Especial Sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital estableció un régimen completamente subordinado al poder ejecutivo en el municipio Libertador y una porción del Distrito Metropolitano, que previamente había estado bajo el gobierno de un Alcalde y del Consejo Metropolitano de Caracas, erradicándolos de hecho progresivamente para acentuar la centralización necesaria para alcanzar su inconstitucional y antidemocrático proyecto. Esta ley, cabe destacar, es flagrantemente violatoria del artículo 6 constitucional por cuanto rechaza la posibilidad del ejercicio democrático del gobierno del Distrito Capital en cuanto dispone como máximo órgano de administración a un sujeto designado directamente por el Presidente de la República y no por el pueblo mediante elecciones libres, directas y secretas, tal y como lo dispone la Constitución.

5. Proyecto de Ley de Ciudades Comunales, marzo de 2021

Recientemente, en marzo de 2021, hemos tenido conocimiento de un proyecto de Ley de Ciudades Comunales, que como todas las leyes llamadas “del poder popular” son abiertamente contrarias a la Constitución que no establece el denominado “poder popular”.

El proyecto de Ley de Ciudades Comunales tiene por objeto *“la creación y régimen de las Ciudades Comunales como entidades locales de acuerdo a lo establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela; el establecimiento de las normas que regulan su promoción, fundación y constitución, organización, gobierno, administración desconcentrada y funcionamiento como instancia territorial y política del sistema de agregación del Estado Comunal, donde los ciudadanos y ciudadanas fomentan los valores necesarios para la construcción del socialismo, consolidan las instancias del Poder Popular para el desarrollo integral de todo el sistema de gobierno en el ejercicio pleno de la democracia participativa y protagónica, consolidando el Estado democrático y social de Derecho y de Justicia”* (artículo 1 del proyecto de Ley de Ciudades Comunales).

El proyecto de Ley de Ciudades Comunales consta de 83 artículos, divididos en cinco títulos, y además contiene tres Disposiciones

Transitorias y dos Disposiciones Finales. El Título I versa sobre los “Fundamentos de la Ciudad Comunal”. El Título II reúne las disposiciones relativas a la constitución, integración, organización y funciones de las Ciudades Comunales y sus sistemas de gobiernos. Por su parte el Título III “Del desarrollo humano, la protección social y ambiental en las Ciudades Comunales” contiene las disposiciones tendientes al Reconocimiento de las labores de Cuidado, la Protección Social, la creación y funciones de los Centros Comunales, la política ecosocialista en las Ciudades Comunales, el manejo de Residuos y Desechos Sólidos y la formación ecosocialista. El Título IV del proyecto de Ley de Ciudades Comunales “De la economía, la seguridad integral, la convivencia y la paz de la Ciudad Comunal” establece en dos capítulos el Sistema económico de la Ciudad Comunal y la economía comunal, los Componentes de la economía comunal, el régimen de convivencia y la paz en las Ciudades Comunales, los Programas de Prevención Integral, los espacios públicos para la inclusión social, la Seguridad y Defensa Integral y la integridad nacional. Por último, el Título V “De las transferencias de competencias y relaciones del Poder Público con la Ciudad Comunal”, dispone en 8 artículos las relaciones entre el poder público y la organización de la Ciudad Comunal, las actuaciones de los órganos y entes del poder público, las relaciones del Estado con las Ciudades Comunales, la simplificación de trámites y procesos administrativos, la gestión de los servicios públicos, comunitarios, infraestructura y equipamiento urbano, el régimen de transferencia de competencias, el plan de transferencias, los convenios y las Prioridades y preferencia de las Ciudades Comunales en los procesos de celebración y ejecución de los respectivos convenios.

Ahora bien, este proyecto de ley es contrario a principios y valores del Estado establecidos en la Constitución, lo que queda claro con la sola lectura de la exposición de motivos cuando señala que la ley se sanciona como:

*“...apuesta para prefigurar una sociedad impregnada de una nueva espiritualidad socialista capaz de superar la decadencia capitalista, y lograr la irrupción del nuevo Estado Social y Democrático, de Derecho y de Justicia”.*¹³⁴

¹³⁴ Véase: Exposición de motivos del Proyecto de Ley de Ciudades Comunales.

Además, indica que este proyecto de ley es realizado en virtud de la urgencia parlamentaria producto de la necesidad de adaptación a una nueva realidad social.¹³⁵ Señala que “*Esta iniciativa responde a necesidades históricas que motivan al ente legislador a la elaboración de un instrumento legal de trascendencia histórica*”.¹³⁶ Nada más alejado de la realidad.

Este proyecto de ley contraría totalmente el Estado Federal descentralizado y el régimen democrático y social de derecho y de justicia contemplado en la Constitución¹³⁷ y pretende, en conjunto con las demás leyes del poder popular, crear un Estado Comunal paralelo al establecido en la Constitución,¹³⁸ vaciando las competencias de los estados y violentando su autonomía, esta vez, mediante su desmunicipalización.¹³⁹

En efecto, este proyecto de Ley de Ciudades Comunes pretende instaurar, como su nombre lo indica, a las “ciudades comunales”, como la nueva “*entidad territorial y política del sistema de agregación comunal, donde los ciudadanos y ciudadanas fomentan los valores necesarios para la construcción del socialismo*”.

Ahora bien, esta entidad territorial no está contemplada en la división político territorial establecida en la Constitución. Ciertamente, la Constitución determina expresamente que “*con el fin de organizar políticamente la República, el territorio nacional se divide en el de los Estados, el del Distrito Capital, el de las dependencias federales y el de los territorios federales. El territorio se organiza en Municipios*” (véase artículo 16 constitucional). En ninguna disposición constitucional se regulan otras entidades político territoriales distintas a las allí especificadas.

Sin embargo, el proyecto de Ley de Ciudades Comunes pretende instaurar una nueva institucionalidad del poder popular para la conformación y ejercicio del gobierno por parte de las comunas, que estará

¹³⁵ *Ídem.*

¹³⁶ *Ídem.*

¹³⁷ Véase el artículo 2 de la Constitución.

¹³⁸ Allan Brewer-Carías, *Comentarios sobre el inconstitucional “Proyecto de Ley de Ciudades Comunes” o un paso más en la desconstitucionalización del estado, mediante su desmunicipalización*. ob. cit. p. 2.

¹³⁹ *Ídem.*

regida por principios y valores socialistas, según lo dispone su artículo 3, y va a estar conformada por la agregación de comunas urbanas, rurales e indígenas en un ámbito territorial determinado (véase artículos 4 y 8), independientemente de los límites político-territoriales establecidos en el ámbito de la República, según establece el artículo 6 de la ley.

El artículo 7 del proyecto establece que:

“La Ciudad Comunal es responsable de la administración de sus bienes, recursos e inversión, incluso de los provenientes de transferencias, subvenciones o asignaciones especiales del Poder Nacional, Regional o Municipal”

La iniciativa para la constitución de la ciudad comunal, según los artículos 8 y 11 del proyecto de ley corresponde a las comunas y a las organizaciones sociales que hagan vida activa en su ámbito territorial, que deberán previamente conformarse en comisión promotora, notificando de este acto al órgano con competencia en la materia.

El proyecto de Ley de Ciudades Comunales, además, establece una estructura paralela muy distinta de la estructura federal y constitucional consagrada en la Constitución para el Estado Democrático y Social de Derecho, que incluye: 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.

Las “ciudades comunales”, son definidas en la Ley del Poder Popular como: “... *aquellas constituidas por iniciativa popular mediante la agregación de varias comunas en un ámbito territorial determinado estaría compuesta por consejos comunales*”.¹⁴⁰

Por lo tanto, dentro de estas ciudades comunales estarían los consejos comunales que las conforman. Al respecto es menester citar la idea de Allan Brewer-Carías al referirse a este tema, donde resalta el peligro y ausencia de igualdad en estos inconstitucionales cuerpos normativos:

¹⁴⁰ Véase la Ley Orgánica del Poder Popular, artículo 15 numeral 3.

*“Es decir, siendo las Comunas conforme a la Ley Orgánica, el “espacio socialista” y “célula fundamental” del Estado Comunal, las “Ciudades Comunales” como agregación de varias comunas (varios espacios socialistas) vienen a ser también conforme a la Ley, Ciudades “socialistas” que como tales están vedadas de hecho a todo aquel ciudadano o vecino que no sea socialista”.*¹⁴¹

Como señala Ramón Guillermo Aveledo, desde la perspectiva constitucional, las denominadas ciudades comunales *“son ciudades fantasmas, porque la iniciativa legislativa gubernamental contradice la letra y el espíritu de la Constitución, tanto como la legítima aspiración venezolana de construir una sociedad libre, justa y productiva, a cuyo servicio esté un Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia, estructurado como Federal Descentralizado”.*¹⁴²

Las únicas formas de agregación previstas en la Constitución de 1999 son los distritos metropolitanos, que se han organizado bajo este esquema en razón de la afinidad de los municipios de una misma entidad federal, y las mancomunidades municipales que, como aquellos, constituyen otra forma de agregación de municipios. Las primeras hallan su fundamento en el artículo 171 que señala:

“Cuando dos o más Municipios pertenecientes a una misma entidad federal tengan relaciones económicas, sociales y físicas que den al conjunto características de un área metropolitana, podrán organizarse como distritos metropolitanos...”

Mientras que, las mancomunidades municipales tienen fundamento constitucional en el artículo 170 que establece:

“Los Municipios podrán asociarse en mancomunidades o acordar entre sí o con los demás entes públicos territoriales, la creación de modalidades asociativas intergubernamentales para fines de interés público relativos a materias de su competencia.

¹⁴¹ Allan Brewer-Carías, “Comentarios sobre el inconstitucional “Proyecto de Ley de Ciudades Comunales” o un paso más en la desconstitucionalización del estado, mediante su desmunicipalización”. ob. cit., p. 4.

¹⁴² Ramón Guillermo Aveledo, “Ciudades fantasmas”, *Cuadernos Constitución y Parlamento: Ante la “Ciudad Comunal” ciudadanos y comunidades libres*, segunda serie, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2021, p. 6.

Por ley se determinarán las normas concernientes a la agrupación de dos o más Municipios en distritos metropolitanos”.

No es difícil descubrir la verdadera finalidad de las leyes del poder popular, esta es, la creación de un Estado paralelo donde puedan participar exclusivamente quienes sean afines a los postulados del socialismo, y como si esto fuera poco, esta participación sería objeto de un alto nivel de control social ejercido a través de los diversos mecanismos locales, sobre los cuales opera un estricto control del poder central.

Brewer-Carías señala que:

*“Al confrontarlo con la realidad organizativa actual se encontrará pues, que las comunas vienen a coincidir con lo que eran las juntas parroquiales, las ciudades comunales con lo que eran los municipios, federaciones comunales con los que eran los estados de la federación”.*¹⁴³

Téngase en cuenta también que según el proyecto de Ley de Ciudades Comunales los “órganos” de estas “ciudades comunales”, estarían dirigidos por ciudadanos electos por los consejos comunales y las comunas. En efecto, de conformidad con el artículo 21 del mencionado proyecto *“Los consejeros o consejeras de las instancias de la Ciudad Comunal serán electos en el seno de los consejos comunales de cada Comuna que la constituyen”.*

El artículo 24 del proyecto de Ley de Ciudades Comunales además dispone que *“Los Consejos que integran las instancias de gobierno de la Ciudad Comunal, a excepción del Consejo de Justicia, Seguridad y Paz de la Ciudad Comunal, estarán integrados por un (1) Consejero o Consejera, y su respectivo suplente electo o electa de manera universal, directa y secreta en cada una de las Comunas que integran la Ciudad Comunal, respetando la paridad y alternabilidad de género donde aplique y el período de ejercicio será de cuatro (4) años, pudiendo ser reelectos o reelectas”.*

Asimismo, el artículo 27 del proyecto de Ley Orgánica de Ciudades Comunales dispone que *“El Parlamento de la Ciudad Comunal estará*

¹⁴³ Como bien afirma Allan Brewer-Carías en la videoconferencia: “Proyecto de Ley de Ciudades Comunales”, Universitas, 2021. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=Eu5xg71F5Bw>

integrado por un consejero o consejera y sus respectivos suplentes, electos o electas de manera universal, directa y secreta por cada uno de los Consejos Comunales de las Comunas que integran la Ciudad Comunal, respetando la paridad y alternabilidad de género donde aplique y el período de ejercicio será de cuatro (4) años, pudiendo ser reelectos o reelectas”.

Sin embargo, todo este esquema del poder popular se fundamenta en un gran engaño: que la soberanía sería ejercida directamente por el pueblo, cuestión cuya simple consideración es absurda pues los órganos creados por estas leyes están subordinados al poder central. Sirve para demostrarlo el hecho de que para constituir los consejos comunales deben registrarse en el Ministerio de las Comunas, desde donde se establecerán los controles, que de no cumplirse impedirán que tengan la personalidad jurídica necesaria para ejercer sus funciones. Sobre esto ahondaremos más adelante.

Otra muestra del vaciamiento de las competencias de los entes regionales es el artículo 20 del Proyecto de Ley de Ciudades Comunales que establece:

*“El Consejo de Planificación de la Ciudad Comunal es el órgano encargado de coordinar las actividades para la formulación del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Ciudad Comunal, en concordancia con los planes comunales de desarrollo del Plan de la Patria de las Comunas y los demás planes de interés colectivo, **articulados con el sistema nacional de planificación público y popular y sistema de planes del plan de la Patria, de conformidad con lo establecido en la ley constitucional del Plan de la Patria**”.* (Resaltado añadido).

El requisito de que la planificación de las ciudades comunales esté en armonía con sistemas establecidos por el poder nacional, demuestra claramente que estas pretendidas ciudades comunales no tendrán ningún grado de autonomía, antes y por el contrario, estarán sometidas a la dirección del poder central. De forma que es falso lo que establece el artículo 47 del proyecto de Ley cuando indica que las ciudades comunales son formas de autogobierno.

V. DEL ESTADO COMUNAL Y SUS IMPLICACIONES PARA LA DEMOCRACIA EN VENEZUELA

Nos corresponde ahora referirnos a cómo estas leyes comunales dirigidas a sustituir las cláusulas del Estado Federal descentralizado contenidas en la Constitución, por normas destinadas a establecer un Estado Comunal, lesionan los atributos de la democracia.

En primer lugar, debemos señalar que la democracia es un derecho humano reconocido en el artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1945 e implica, entre otros “*el derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos*”; “*el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país*”. Además determina la Declaración Universal de Derechos Humanos que “*La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto*” (artículo 21).

La democracia es la base del estado de derecho y condición indispensable para el ejercicio efectivo de todos los derechos humanos. Todas las personas tienen derecho a la democracia y los Estados tienen la obligación de promoverla y defenderla, así lo dispone el artículo 1 de la Carta Democrática Interamericana. La democracia contribuye al pleno disfrute de todos los derechos humanos (civiles, políticos, económicos, sociales y culturales) y a la igualdad de oportunidades de hombres y mujeres para participar en la vida política y pública.

En nuestro caso, la democracia está consagrada en el artículo 2 de la Constitución, cuando se califica al Estado venezolano como democrático; así como en el principio de la soberanía popular establecido en el artículo 5 *eiusdem*, según el cual “*La soberanía reside intransferiblemente en el pueblo, quien la ejerce directamente en la forma prevista en esta Constitución y en la ley, e indirectamente, mediante el sufragio, por los órganos que ejercen el Poder Público. Los órganos del Estado emanan de la soberanía popular y a ella están sometidos*”.

Igualmente, el artículo 6 constitucional dispone que el gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y de todas las entidades políticas

que la componen, “*es y será siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables*”.

Tengamos en cuenta entonces que como derecho humano “el derecho a la democracia es un derecho de finalidad y, al mismo tiempo, un derecho subjetivo, *individual, exigible al estado. Es de finalidad en el sentido que se proclama la democracia como un valor de interés universal. Al cual deben propender todas las sociedades en el marco de sus especificidades culturales y nacionales. Se crean las bases de una obligación de hacer, conforme a la cual todos los estados deben promover la democracia como régimen político. Es un derecho individual en cuanto al modo de ejercicio (derecho a elegir o acceder a la gestión pública), en relación al sujeto pasivo del derecho (el estado) y en cuanto a su titularidad (cada individuo)*”.¹⁴⁴

Ahora bien, conviene determinar con cuáles son los atributos o elementos constitutivos del derecho a la democracia.

a.- En primer lugar, un elemento constitutivo de la democracia es el principio de la separación e independencia de los poderes públicos, consagrado en el artículo 136 de la Constitución y que como hemos señalado establece un sistema de repartición de poderes, conforme a una estructura federal desde una consideración territorial, cuando reconoce tres órdenes verticales fundamentales: el poder público nacional, el poder público estatal y el poder público municipal y también desde un punto de vista funcional-horizontal distinguiendo entre los poderes legislativo, ejecutivo, judicial, ciudadano y electoral.

b.- Otro elemento fundamental de la democracia es el reconocimiento y respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales, establecido en los artículos 2 y 19 de la Constitución, según los cuales el Estado venezolano propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, entre otros, la preeminencia de los derechos humanos; y en el mismo orden, establece que el Estado garantizará a toda persona, conforme al principio de progresividad y sin discriminación alguna, el goce y ejercicio irrenunciable indivisible

¹⁴⁴ Manuel Rodríguez Cuadros, “El derecho humano a la democracia”, en *Derecho y Realidad* Núm. 23 λ I semestre de 2014 Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Bogotá, 2014.

e interdependiente de los derechos humanos, de forma que su respeto y garantía son obligatorios para los órganos del poder público, de conformidad con la Constitución, los tratados sobre derechos humanos suscritos y ratificados por la República y con las leyes que los desarrollen.

c.- El respeto al pluralismo político, a las libertades de opinión, de expresión (toda persona tiene derecho a expresar libremente sus pensamientos, sus ideas u opiniones de viva voz, por escrito o mediante cualquier otra forma de expresión y de hacer uso para ello de cualquier medio de comunicación y difusión, sin que pueda establecerse censura); de pensamiento, de conciencia (toda persona tiene derecho a la libertad de conciencia y a manifestarla, salvo que su práctica afecte su personalidad o constituya delito); de religión (toda persona tiene derecho a profesar su fe religiosa y cultos y a manifestar sus creencias en privado o en público); de asociación (toda persona tiene el derecho de asociarse con fines lícitos, de conformidad con la ley); y de reunión (toda persona tiene el derecho de reunirse, pública o privadamente, sin permiso previo, con fines lícitos y sin armas), consagrados en los artículos 2, 57, 61, 59, 52 y 53 de la Constitución, respectivamente.

d.- Luego, el derecho a la libertad de recibir y difundir informaciones e ideas por cualquier medio de expresión, establecido en el artículo 58 de la Constitución, según el cual “La comunicación es libre y plural y comporta los deberes y responsabilidades que indique la ley. Toda persona tiene derecho a la información oportuna, veraz e imparcial, sin censura, de acuerdo con los principios de esta Constitución, así como a la réplica y rectificación cuando se vea afectada directamente por informaciones inexactas o agraviantes”.

e.- El derecho al sufragio universal en condiciones de igualdad, incluyendo la realización de elecciones periódicas, universales, libres y justas, establecido en el artículo 63 de la Constitución.

f.- El derecho a la participación política, incluida la igualdad de oportunidades de todos los ciudadanos para presentarse como candidatos, lo cual está regulado en nuestra Constitución en los artículos 62 y 70 de la Constitución.

g.- El régimen plural de partidos y organizaciones políticas, establecido en el artículo 67 de la Constitución que propugna el derecho de todos los ciudadanos de asociarse con fines políticos, mediante métodos democráticos de organización, funcionamiento y dirección.

h.- El derecho a instituciones de gobierno responsables y transparentes, el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a la función pública, establecidos en los artículos 6, 140, 141, 144 y 146 de la Constitución, que disponen que *“El gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y de las entidades políticas que la componen, es y será siempre (...) responsable”*; *“El Estado responderá patrimonialmente por los daños que sufran los o las particulares en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea imputable al funcionamiento de la Administración Pública”*; *“La Administración Pública (...) se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho”*; *“La ley determinará las funciones y requisitos que deben cumplir los funcionarios públicos y funcionarias públicas para ejercer sus cargos”*, y *“El ingreso de los funcionarios públicos y funcionarias públicas a los cargos de carrera será por concurso público fundamentado en principios de honestidad, idoneidad y eficiencia”*.

i.- La subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado, incluyendo las fuerzas militares, a la autoridad civil, consagrada en el artículo 5 de la Constitución que determina que *“La soberanía reside intransferiblemente en el pueblo, quien la ejerce directamente en la forma prevista en esta Constitución y en la ley, e indirectamente, mediante el sufragio, por los órganos que ejercen el Poder Público. Los órganos del Estado emanan de la soberanía popular y a ella están sometidos”*.

1. Violaciones del régimen democrático por el Estado Comunal

En primer lugar, la intención de cambiar la forma de Estado y de gobierno por el llamado Estado Comunal viola el Estado Democrático desde que desconoce continuamente el derecho de autodeterminación del pueblo venezolano de decidir sus propias formas de gobierno, perseguir su desarrollo económico, social y cultural, y estructurarse libremente, que ya había sido libremente expresada mediante referendo en el año 2007, por medio del cual se rechazó la reforma constitucional que pretendía cambiar el Estado Federal e implementar un modelo de

Estado basado en comunas, en violación del precitado artículo 5 de la Constitución.

El Estado Comunal que pretende implantarse es violatorio del régimen democrático establecido en la Constitución y en los instrumentos internacionales, por cuanto viola la forma de Estado Federal y por ende el Estado democrático; distorsiona el derecho a la participación democrática en violación del derecho de los ciudadanos al sufragio para la elección de sus representantes; viola el principio de pluralismo político establecido en la Constitución; y viola las garantías básicas de los procesos electorales al desconocer las atribuciones constitucionales del Consejo Nacional Electoral.

1.1. Violación del Estado federal

En primer lugar, el Estado comunal viola el régimen democrático al establecer una estructura paralela de poder dentro del territorio de la República que pretende desconocer la forma de Estado Federal establecida en la Constitución.

Es muy importante tener presente que hay una estrecha e inseparable relación entre el Estado Federal, como forma de organización territorial y la democracia como sistema de gobierno. En primer lugar, es cierto que al dotar de mayor autonomía política y financiera a los estados y municipios, se acerca el poder, la participación y el control en la toma de decisiones sobre los asuntos públicos, a los ciudadanos y se incrementa la eficiencia en la prestación de los servicios públicos.

La doctrina reconoce que “la estructura federal se encuentra en íntima conexión con la democracia. En el Estado Federal, la democracia no se proyecta sobre una única organización estatal, sino que los centros democráticos de decisión se multiplican. Las autoridades se encuentran menos alejadas del debate”.¹⁴⁵

¹⁴⁵ Vogel, Juan J., “El régimen federal en la Ley Fundamental”, en Benda, Maihofer, Vogel, Hesse, Heyde, Manual de Derecho Constitucional. 2da edición. Madrid: Marcial Pons, traducción de Antonio López Pina, 2001, p. 622. Cit. en Luis Alfonso Herrera Orellana, “Federalismo y Democracia: dos principios fundamentales desconocidos por la “reforma” constitucional rechazada en diciembre del 2007”, en Provincia N° 19, enero-junio 2008. Disponible en: <http://www.saber.ula.ve/bitstream/handle/123456789/23488/articulo1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Hoy día el federalismo no es en una remembranza del origen de la República a partir de la confederación de provincias autónomas, constituye *“un auténtico mecanismo para la distribución territorial del Poder y una condición indispensable, en la mayoría de los Estados constitucionales, para el buen funcionamiento y la legitimidad de la democracia como sistema de gobierno”*.¹⁴⁶

Por tanto, hablar de Estado Federal, supone necesariamente pensar en la consolidación y optimización del Estado Democrático, esto es, del sistema de gobierno democrático como expresión de la voluntad popular y sujeto al imperio de la ley. El Estado Federal es el más adecuado para garantizar la soberanía de los pueblos y el origen legítimo del mandato de los gobernantes.

El Estado Federal dota de operatividad a las instancias representativas de la voluntad popular al circunscribirlas y acercarlas a los ciudadanos, que en cada región requieren soluciones institucionales para sus problemas económicos, sociales y de otra índole. En el mismo orden, al distribuir territorialmente los centros de toma de decisiones en instancias con autonomía política y económica, los ciudadanos tienen la posibilidad efectiva de plantear sus necesidades, exigencias y propuestas directamente ante autoridades por ellos escogidas para atender las problemáticas económicas, sociales, culturales, existentes en una porción determinada del territorio nacional.¹⁴⁷

Otra consideración que habría que tener en cuenta, esta de naturaleza política, es que este proceso de distribución territorial de competencias y de toma de decisiones en instancias con autonomía política y económica a las estructural territoriales, trae como consecuencia el nacimiento de liderazgos regionales.

Desde sus inicios como República independiente Venezuela se ha debatido entre un sistema federal, que fue el originario, y uno unitario con fuerte concentración del poder. En buena medida esa tensión entre un verdadero federalismo y la mayor concentración del poder es reflejo o consecuencia de la confrontación, que también ha existido desde la independencia, entre el pensamiento civil y el militar.

¹⁴⁶ Luis Alfonso Herrera Orellana, “Federalismo y Democracia: dos principios fundamentales desconocidos por la “reforma” constitucional rechazada en diciembre del 2007”, ob. cit.

¹⁴⁷ *Ídem*.

Como hemos señalado, a partir de 1999 fueron abandonados de forma gradual los avances que habían sido alcanzados respecto del proceso de descentralización iniciado durante la vigencia de la Constitución de 1961, que incluían la progresiva transferencia de competencias desde el poder central a los estados y municipios a través de convenios y leyes estatales, y fueron sustituidos por un proceso de centralización del poder en perjuicio del Estado Constitucional, Federal, Democrático, Social, de Derecho y de Justicia.

Las leyes del poder popular comprenden un complejo sistema de organización territorial que concluye en el predominio absoluto del poder central y de la instauración de una estructura paralela a la establecida en la Constitución¹⁴⁸ que pretende sustituir las entidades político territoriales por otras instancias “comunales” o del “poder popular” que, lejos de aproximar el ejercicio del poder al ciudadano y ahondar en las exigencias democráticas, buscan el vaciamiento de las competencias de los estados y municipios.

Esta estructura paralela está conformada por las comunas como unidad nuclear y, a partir de ellas, distintas formas de agregación establecidas en las leyes del poder popular. Las comunas se agrupan en ciudades comunales, estas a su vez en federaciones comunales y éstas últimas en confederaciones comunales.

Esta voluntad de reemplazar la estructura federal se observa claramente en diferentes normas de este conjunto de leyes que rigen las relaciones entre el poder público y el poder popular, y que pueden resumirse en: La obligación de transferir funciones desde los entes político territoriales a las entidades del Poder Popular y la obligación de gobernar obedeciendo.¹⁴⁹

1.1.1. Transferencia de funciones desde los entes político territoriales a las entidades del Poder Popular

Con respecto a la obligación de transferir funciones desde los entes político territoriales a las entidades del poder popular, queremos

¹⁴⁸ Enrique Sánchez Falcón, “Las Leyes del Poder Popular como el orden jurídico de una pretendida transición hacia el socialismo. Análisis Crítico”, *Revista Jurídica de la Sindicatura Municipal de Chacao: Erga Omnes*, número 7, Ediciones Sindicatura Municipal de Chacao, Caracas, 2011, pp. 234-235.

¹⁴⁹ *Ibid.* pp. 218-219.

destacar que las leyes del “poder popular” establecen un supuesto mecanismo de “descentralización”, pero no de descentralización como se establece en la Constitución de 1999, que implica la transferencia de competencias y servicios desde el poder nacional al poder estatal y el poder municipal, sino en un sentido totalmente contrario; en lugar de propender a la distribución de competencias en las entidades político territoriales, las vacía conduciendo a la recentralización del poder.

En efecto, el régimen de transferencia de competencias determinado en la Constitución supone que la transferencia se efectúe entre las entidades político territoriales, estas son, la República y los estados y municipios, mas no hacia otras entidades no contempladas por la Constitución.

La Constitución solo permite la transferencia de servicios (no de competencias), tales como servicios en materia de salud, educación, vivienda, deporte, cultura, programas sociales, ambiente, mantenimiento de áreas industriales, mantenimiento y conservación de áreas urbanas, prevención y protección vecinal, construcción de obras y prestación de servicios públicos, desde los estados y los municipios (no desde el poder nacional) a las comunidades y grupos vecinales organizados, previa demostración de su capacidad para prestarlos, todo ello de conformidad con el artículo 184 de la Constitución.

De esta forma, de conformidad con las disposiciones de las leyes del poder público la finalidad última del Estado Comunal es vaciar de las competencias constitucionalmente atribuidas a los estados y municipios y otorgárselas a consejos comunales, comunas y ciudades comunales, fuertemente sometidas al control del poder central y desprovistas de toda legitimidad democrática para ejercerlas, violando la forma de Estado Federal contemplada en los artículos 4, 6, 16, 136, 157, 158, 173, 184 y 185 de la Constitución, ya comentados a lo largo del presente trabajo.

1.1.2. Gobierno obediencial

Para terminar de eliminar el Estado Federal consagrado en la Constitución, y por ende, el sistema democrático, las leyes del poder popular establecen el llamado “gobierno obediencial”, que es otro atentado a la autonomía de las entidades político territoriales dispuestas en la Constitución.

En efecto, una grave violación al principio de autonomía, propio de la organización federal descentralizada, es el principio establecido en el artículo 24 de la Ley del Poder Popular, conforme al cual los órganos, entes e instancias del Poder Público guiarán sus actuaciones por el principio de gobernar obedeciendo.

Ese principio de obediencia se establece también en el artículo 53 del proyecto de Ley Orgánica de Ciudades Comunales:

*“Todos los órganos, entes e instancias del Poder Público guiarán sus actuaciones por el principio de **gobierno obediencial** y corresponsabilidad, en relación con los mandatos de los ciudadanos, ciudadanas y de las organizaciones de las Ciudades Comunales, de acuerdo a lo establecido en la Constitución y leyes de la República”.* (Resaltado añadido)

Ahora bien, la obediencia es una manifestación propia de las estructuras jerarquizadas de poder, y la jerarquía a su vez es otro de los principios jurídicos de la organización administrativa. El principio jerárquico, supone, principalmente, la distribución de las competencias administrativas en distintos grados dentro de los órganos y entes que conforman una misma entidad. La principal consecuencia de la aplicación del principio de la jerarquía se encuentra en el hecho de que se impone la voluntad del superior jerarca sobre la de sus órganos inferiores, lo que quiere decir que los órganos de inferior jerarquía estarán sometidos a la dirección, supervisión y control de los órganos superiores de la administración pública con competencia en la materia respectiva.

Distinto al concepto de jerarquía es el de autonomía, que es un atributo esencial de las entidades político territoriales de conformidad con la Constitución. La autonomía responde a la distribución de competencias expresamente otorgadas por el texto constitucional a las entidades descentralizadas territorialmente y no implica subordinación de unas entidades sobre otras; se aplica aquí otro principio -propio de las relaciones entre órganos que no se relacionan a través de la jerarquía- que es el de coordinación en el ejercicio de las competencias, en los términos determinados por la Constitución y la ley.

Como lo hemos señalado anteriormente, el Estado venezolano como Estado Federal en los términos consagrados por la Constitución,

está estructurado formalmente, conforme a un sistema de descentralización territorial, que da origen a tres personas jurídicas de derecho público y de carácter político territorial: la República, los estados y los municipios.

Cada una de estas personas político-territoriales, en sus respectivos niveles (nacional, estatal y municipal) tienen sus propias competencias que ejercen con entera autonomía. Esta autonomía de carácter territorial puede decirse, que es el más alto grado de autonomía dentro de la organización nacional, e implica, como hemos indicado, una autonomía política, una autonomía organizativa, una autonomía normativa, una autonomía tributaria y una autonomía administrativa.

En efecto, la República, los estados y los municipios tienen autonomía política en el sentido de que eligen sus propias autoridades.

Los entes político-territoriales tienen, en principio, una autonomía organizativa en el sentido de que tienen la potestad organizativa.

Los entes descentralizados territorialmente, además, tienen autonomía normativa, es decir, tienen facultad para crear su propio ordenamiento jurídico, esto es dictar sus propias normas; de ahí que autonomía sea equivalente a autonormación. La consecuencia de esa autonomía normativa es que los actos de la estados y municipios sólo pueden ser revisados por la autoridad judicial y, particularmente, por los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Por otra parte, la República, los estados y los municipios tienen autonomía tributaria originaria expresamente consagrada en la Constitución: con carácter de ampliación en relación al poder nacional; enumerativa en relación al ámbito municipal; y por deducción residual o por transferencia respecto de los estados.

Por último, la existencia de estos tres niveles de descentralización y de personalidad político-territorial, da origen a tres niveles de administración: la administración nacional, las administraciones de los estados, y las administraciones municipales, las cuales actúan en sus niveles respectivos de competencia, con entera autonomía.

Ahora bien, a contracorriente de dicha autonomía dispuesta en la Constitución, la Ley Orgánica del Poder Popular quiso imponer un “nuevo” principio de gobierno, consistente en “gobernar obedeciendo”, el cual, como bien ha señalado el profesor Brewer-Carías en definitiva

*“es una limitación a la autonomía política de los órganos del Estado Constitucional electos, como la propia Asamblea Nacional, los Gobernadores y Consejos Legislativos de los Estados y los Alcaldes y Concejos Municipales, a quienes se le impone en definitiva la obligación de obedecer lo que disponga el Ejecutivo Nacional y el partido oficial enmarcado en el ámbito exclusivo del socialismo como doctrina política expresado a través de la “tropolía comunitaria”.*¹⁵⁰

Es decir, que la subordinación ya no es implícita o por la fuerza; se impone ahora a texto expreso. “Gobernar obedeciendo” supone eliminar la autonomía política de los órganos estatales y municipales.

“Gobernar obedeciendo” se traduce en que los Gobernadores y Consejos Legislativos de los Estados y los Alcaldes y Concejos Municipales tendrán la obligación de obedecer lo que disponga el Ejecutivo Nacional, y no lo que dispone la Constitución y las leyes, que son las que en definitiva comprenden la máxima expresión de la voluntad popular y democrática del pueblo venezolano.

1.2. Distorsión de la democracia participativa y violación de la democracia representativa

Hemos dicho anteriormente que uno de los atributos del derecho a la democracia se manifiesta en el derecho de los ciudadanos de escoger a sus representantes, a través de elecciones periódicas, universales, libres y justas, establecido en el artículo 63 de la Constitución; y así también, señalamos que otro de los atributos de la democracia se corresponde con el principio de participación política, el cual está consagrado en nuestra Constitución en los artículos 62 y 70 de la Constitución.

De esta forma, el Estado será realmente democrático en la medida en que permita el ejercicio del derecho al sufragio en condiciones de igualdad y la participación efectiva de los ciudadanos en los procesos políticos y sociales del país, a través de mecanismos constitucionales y legales que garanticen dicha participación y solo habrá estado derecho si eso se cumple.

¹⁵⁰ Allan Brewer-Carías, *Comentarios sobre el inconstitucional “Proyecto de Ley de Ciudades Comunales” o un paso más en la desconstitucionalización del estado, mediante su desmunicipalización*. Caracas, 2021. p. 13.

Ahora bien, el Estado Comunal es violatorio de los principios democráticos del Estado constitucional de derecho desde que busca eliminar el ejercicio de la democracia representativa y sustituirlo por una supuesta única forma de participación “directa”, también llamada “democracia protagónica”.

Pese a que de conformidad con el proyecto de Ley de Ciudades Comunales, así como del resto de los inconstitucionales textos legales del llamado “poder popular”, se perseguiría el ejercicio pleno de la soberanía popular a través de la participación directa del pueblo en la ejecución de las políticas públicas, configurando lo que llaman “autogobierno”, lo que se pretende en realidad es eliminar el ejercicio de la soberanía del pueblo a través de sus representantes, consagrado en los artículos 5, 6, 62 y 63 de la Constitución.

En efecto, de las leyes del poder popular se desprenden normas que establecen distintas formas de “participación directa”, tales como la “Asamblea de ciudadanos y ciudadanas”, que es “máxima instancia de participación y decisión de la comunidad organizada”, “para el ejercicio directo del poder y protagonismo popular, cuyas decisiones son de carácter vinculante para la comunidad, las distintas formas de organización, el gobierno comunal y las instancias del Poder Público” (artículo 8.1 de la Ley Orgánica del Poder Popular).

A estas “Asambleas” se le atribuyen funciones como “Elegir y revocar a los voceros y voceras del Consejo Comunal a través de un proceso de elección popular comunitaria” (artículo 23.3 de la Ley del Poder Popular), este proceso, sin embargo, no está definido en la ley.

Los voceros de los consejos comunales electos por las “Asambleas de Ciudadanos”, a su vez están facultados por la Ley Orgánica del Poder Público Municipal para designar las juntas parroquiales, que eran entidades antes electas democráticamente en sufragio directo, secreto y universal; lo que evidencia cómo la base del Estado Comunal es la creación de asambleas que eligen a “voceros” en elecciones de grados sucesivos.¹⁵¹

De igual forma, los voceros de los consejos comunales electos por las “Asambleas de Ciudadanos” eligen a su vez a los miembros del

¹⁵¹ José Ignacio Hernández, “El Estado Comunal”, disponible en: http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/ADPUB-MONTEAVILA/4/ADPUB_2011_4_99-133.pdf

Parlamento de las Comunas, que a su vez elegirá a los voceros del órgano ejecutivo de la Comuna, 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 de la Ley Orgánica de las Comunas).

En estas instancias político-sociales, el método de selección de los voceros es piramidal, como ocurre 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.

De forma que *“los voceros de estas instancias no son electos a través del voto pues no se trata de un sistema representativo sino participativo”*.¹⁵²

Ese modelo piramidal, asambleario, de segundo grado rechaza el voto como método de elección de los miembros de los representantes, y viola los criterios democráticos establecidos en la Carta Democrática Interamericana según la cual: *“El ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del estado de derecho y los regímenes constitucionales de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos”* (artículo 2) y *“Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, (...) la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo”* (artículo 3).

Téngase en cuenta al respecto que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado en varias oportunidades que *“la democracia representativa -uno de cuyos elementos centrales es la elección popular de quienes ejercen el poder político- es la forma de organización del Estado explícitamente adoptada por los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos”*. Ciertamente, el sistema interamericano ha incorporado una norma expresa en su Carta constitutiva, el artículo 3(d), según el cual la solidaridad de los Estados Americanos y los altos fines que con ella se persiguen, requieren la

¹⁵² *Ídem.*

organización política sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa.¹⁵³

Consideremos también cómo en la reforma de la Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA) con el Protocolo de Cartagena de 1985, el concepto de democracia representativa fue incorporado al Preámbulo estableciendo que: “*Ciertos de que la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región*”. Asimismo en el artículo 2, literal (b), de la referida Carta de la OEA estableció como propósitos esenciales de la Organización “*promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención*”, teniendo en cuenta la relación entre democracia representativa y derechos humanos.¹⁵⁴

En efecto, el sistema interamericano ha sido enfático en la necesidad del ejercicio de los derechos políticos a fin de elegir a las autoridades del gobierno, mediante elecciones libres, secretas e informadas, para garantizar que el ejercicio del poder se derive de la legítima y libre expresión de la voluntad popular, “*toda vez que la democracia constituye la mejor garantía para la vigencia de los derechos humanos y es ella firme sustento de la solidaridad entre los Estados del Continente*”.¹⁵⁵

Particularmente, mediante Informe N°. 137/99, caso 11.863, “*Andrés Aylwin Azócar y Otros vs Chile*”, del 27 de diciembre de 1999, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se pronunció sobre la importancia del derecho al sufragio en la consolidación de la democracia representativa. En esta oportunidad, la Comisión decidió sobre una denuncia presentada por un grupo de ciudadanos chilenos que denunciaban la violación de los derechos políticos garantizados en la Convención Americana de Derechos Humanos, por el artículo 45 de la Constitución chilena que implicaba el establecimiento de un grupo de senadores -copartícipes en la elaboración de las leyes- que no eran elegidos por el soberano, por votación popular, universal e igual, sino que

¹⁵³ Véase Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe N°. 137/99, caso 11.863, “*Andrés Aylwin Azócar y Otros vs Chile*”, del 27 de diciembre de 1999. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/99span/de%20fondo/chile11.863.htm>

¹⁵⁴ *Ídem*.

¹⁵⁵ Véase Resolución 837 (XVI-0/86), adoptada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos.

eran designados de entre listas de origen corporativo por determinados órganos del poder público, alguno de ellos completamente ajenos a la elección popular.

En este caso, la comisión determinó que los efectos de la figura de los senadores designados y vitalicios, consagrada en el artículo 45 de la Constitución chilena y aplicada por las autoridades en él señaladas, constituía una limitación irrazonable e inaceptable que altera la esencia misma de la democracia representativa y, por tanto, viola los derechos políticos -activos y pasivos- garantizados por la Convención Americana, respecto a los peticionarios y por ende de la sociedad chilena en general. En efecto, la comisión concluyó que:

*“el derecho de votar por sufragio universal e igual consagrado en el artículo 23(1)(6). de la Convención Americana se viola en las circunstancias del presente caso, toda vez que para la integración del Senado chileno no todos los ciudadanos pueden ejercer dicho derecho, pues existen senadores “designados” que integran el Senado, pero respecto de los cuales sólo pueden votar un reducido número de electores señalados constitucionalmente de manera exclusiva y excluyente: Presidente de la República, Corte Suprema, Consejo de Seguridad Nacional. Asimismo, el derecho al sufragio activo igual (artículo 23(1)(b) y el trato igual ante la ley (artículo 24) consignados en la Convención Americana, han sido violados con relación a las víctimas identificadas en el presente caso como ciudadanos chilenos, en virtud de que en la conformación del Senado chileno existen ciudadanos con el privilegio del doble voto preferencial: ciertos ciudadanos chilenos además de participar en las elecciones regionales para elegir mediante el sufragio universal a los senadores así electos, están además facultados para elegir en forma unipersonal (Presidente de la República) o como integrantes de un grupo muy reducido de personas (Corte Suprema, algunos miembros del Consejo de Seguridad Nacional) a senadores que componen aproximadamente el veinte por ciento de dicho cuerpo”.*¹⁵⁶

¹⁵⁶ Véase Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe N°. 137/99, caso 11.863, “Andrés Aylwin Azócar y Otros vs Chile”, del 27 de diciembre de 1999. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/99span/de%20fondo/chile11.863.htm>

De esta forma, la Comisión entiende que cuando el artículo 23 de la Convención hace referencia al “*sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores*” requiere, al menos, que la soberanía popular pueda ejercerse sin discriminaciones injustificadas que impliquen una pérdida del valor real del poder del voto.

Es esto, precisamente, lo que ocurre con la implantación del estado comunal en Venezuela y su sistema de “participación directa”, asamblearia, piramidal, donde no todos los ciudadanos pueden ejercer el derecho al voto, sino que existen ciudadanos designados que integran las distintas instancias de los órganos del Estado Comunal, respecto de los cuales sólo pueden votar un reducido número de electores señalados en las leyes orgánicas del poder popular de manera exclusiva y excluyente, limitando de esta forma un derecho tan fundamental como es la posibilidad de elegir efectivamente a sus representantes.

Esta es una forma de falsear la democracia. Se pretende hacer creer que esta “democracia participativa”, corrige las deficiencias de la democracia representativa. Pero en verdad los mecanismos de “democracia directa” lo que persiguen es eliminar la representatividad y la consolidación de liderazgos locales. Lo que se busca con el llamado “Estado del Poder Popular o Estado Comunal” -en el que los Consejos Comunales controlados desde el poder central- es hacerle creer al ciudadano que participa cuando en verdad lo que existe es la total sumisión al control del poder central.¹⁵⁷

La democracia representativa es un elemento fundamental del Estado democrático que implica el derecho de los ciudadanos de elegir a los titulares de los órganos que ejercen el poder público, a través de elecciones libres, universales, directas y secretas. No hay, por tanto, democracia sin representación política establecida mediante el sufragio.

En efecto, ya hemos señalado como el artículo 5 de la Constitución determina que “*La soberanía reside intransferiblemente en el pueblo,*

¹⁵⁷ Allan Brewer-Carías, “El Estado Comunal contra la democracia representativa: significado y responsables”, Texto preparado para la exposición en el *Primer Encuentro del Ciclo: Estado Democrático a un Estado Comunal. Dimensión Constitucional*, organizado por el Bloque Constitucional, Funeda y Universitas Fundación. Desde Zoom, 03 de agosto de 2021.

quien la ejerce directamente en la forma prevista en esta Constitución y en la ley, e indirectamente, mediante el sufragio, por los órganos que ejercen el Poder Público”, mientras que el artículo 62 de la Constitución dispone que *“Todos los ciudadanos (...) tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos (...)”*.

Este sistema de democracia representativa implica el derecho al control por parte del pueblo de los representantes electos, el cual abarca la rendición de cuentas públicas, transparentes y periódicas. Tal derecho obliga al representante a cumplir a cabalidad con el programa de gobierno presentado al electorado, así como a mantener una comunicación permanente con el pueblo que lo eligió (véase Exposición de Motivos de la Constitución).

De conformidad con la Constitución, y así está expresado en la Exposición de Motivos, el derecho a desempeñar funciones públicas y ejercer cargos de elección popular se les otorga de manera igualitaria a los electores venezolanos, que sepan leer y escribir, con las solas restricciones derivadas del propio texto constitucional o de las condiciones de aptitud exigidas por las leyes, para determinados cargos.

Tal y como lo dispone el artículo 2 de la Carta Democrática Interamericana: *“El ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del estado de derecho y los regímenes constitucionales de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos. La democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional”*.

Asimismo, establece el artículo 6 de la referida Carta Democrática Interamericana que la participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo, además de ser un derecho es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia.

La eliminación del derecho de representación democrática tiene por finalidad permitir la creación de un Estado paralelo donde participarán exclusivamente quienes sean afines a los postulados del socialismo y, además, esta participación sería objeto de un alto nivel de control social

ejercido a través de los diversos mecanismos locales, sobre los cuales opera un estricto control del poder central.

Esta forma “directa” de soberanía pretende sustituir el ejercicio de las competencias por parte de los órganos constitucionales del poder público electos por el pueblo mediante votación universal, directa y secreta, por órganos inconstitucionalmente conformados -consejos comunales, comunas, ciudades comunales- y controlados por una minoría no representativa que se dice detentar el poder soberano y ejercerlo de forma “directa”, pero que en realidad está sometida al control del gobierno nacional.

El Estado Comunal es una forma distinta al Estado constitucional y democrático, 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. Se basa en una “comunidad organizada”, la cual, para poder actuar a través de “instancias” del Poder Popular, requiere contar con el control previo administrativo del gobierno nacional.

En verdad lo que se pretende instaurar desde el Estado Comunal, es el traslado de los centros de toma de decisión, de órganos democráticos de ámbito regional y local, como son las Gobernaciones, los Consejos Legislativos, las Alcaldías y los Concejos Municipales, que emplean recursos propios para responder a las necesidades sociales de la población y que están sujetos a controles jurídicos y políticos propios del derecho público, a órganos no democráticos de incierto ámbito de actuación, carentes de recursos propios, ajenos a los controles jurídicos del derecho público y al escrutinio de la ciudadanía, y que dependerían para su funcionamiento de la designación y envío de recursos por parte del poder nacional, lo que les convertía en órganos de un Estado fuertemente centralizado, opuesto por ello al principio fundamental del Estado Federal.

1.3. Violación del pluralismo político

También hemos dicho que dentro de los atributos o garantías de la democracia está el respeto al principio de pluralismo político,

consagrado en el artículo 2 de la Constitución. El Estado Comunal pretende instaurar una única ideología política, el socialismo, lo cual viola directamente el principio de pluralismo político, que es uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico del Estado venezolano y de su actuación, de conformidad con el artículo 2 de la Constitución, que consiste, básicamente en el reconocimiento de la diversidad de ideas, pensamientos y lineamientos de orden político que pueden estar presentes en una sociedad libre.

En efecto, de conformidad con las leyes del poder popular, el socialismo es la doctrina única que debe inspirar la actuación de la comunidad organizada. Particularmente, el proyecto de Ley de Ciudades Comunales pretende instaurar, como su nombre lo indica, a las “ciudades comunales”, como la nueva *“entidad territorial y política del sistema de agregación comunal, donde los ciudadanos y ciudadanas fomentan los valores necesarios para la construcción del socialismo”*.

En efecto, el proyecto de Ley de Ciudades Comunales pretende instaurar una nueva institucionalidad del poder popular para la conformación y ejercicio del gobierno por parte de las comunas, que estará regida por principios y valores socialistas, según lo dispone su artículo 3.

Ahora bien, un gobierno será democrático en tanto no obstaculice y, por el contrario, promueva el pluralismo político a que se refiere el artículo 2 de la Constitución, que implica, entre otras cosas, el derecho de la mayoría a gobernar y el derecho de la minoría a no ser atropellada.

En el Estado Comunal la propuesta política del partido de gobierno pasa a ser doctrina de Estado, con lo cual se viola el principio de pluralismo político.

Se ha pretendido confrontar a “la democracia directa” con la “democracia representativa” para llegar a la falaz conclusión que el Estado Comunal es la verdadera democracia, cuando en verdad es todo lo contrario.

De forma que el Estado Comunal desconoce el gobierno democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables dispuesto en el artículo 6 de la Constitución cuando pretende imponer una única ideología, la socialista, como pensamiento exclusivo del gobierno de las Ciudades Comunales.

1.4. Usurpación de competencias electorales del Consejo Nacional Electoral por los órganos del Estado Comunal

Como hemos señalado, entre los factores que garantizan la democracia se encuentra la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo, que reiteramos, está referida en el artículo 63 constitucional.

Ahora bien, una de las fundamentales garantías de los procesos electorales para asegurar el derecho al sufragio como máxima expresión de la voluntad popular, es la existencia de órganos electorales autónomos e independientes. En efecto, la existencia de un árbitro electoral independiente e imparcial es un elemento esencial del derecho al voto, y está consagrado en nuestra Constitución en los artículos 293 y siguientes que establecen que *“Los órganos del Poder Electoral se rigen por los principios de independencia orgánica, autonomía funcional y presu- puestaria, despartidización de los organismos electorales, imparcialidad y participación ciudadana; descentralización de la administración electoral, transparencia y celeridad del acto de votación y escrutinios”*.

Tengamos presente entonces que el Estado Comunal, además, atenta contra estos principios democráticos establecidos en la Constitución desde que desconoce las atribuciones propias y exclusivas del Consejo Nacional Electoral, como órgano rector del poder electoral, y se las atribuye a órganos e instancias del “poder popular”, eliminando cualquier tipo de garantía en los procesos electorales que se desarrollen en el ámbito “comunal”.

El proyecto de Ley de Ciudades Comunales establece en el artículo 59 la creación de una Comisión Electoral de la Ciudad Comunal como “la instancia encargada de garantizar, dirigir, supervisar y controlar los actos electorales en el territorio de la Ciudad Comunal”, la cual “Estará conformada por los voceros y voceras de las Comisiones Electorales de los Consejos Comunales que integran las Comunas de la Ciudad Comunal y coordinará en el ejercicio de sus funciones con el Poder Electoral”.

Esta Comisión Electoral, dispone el artículo 18 del prenombrado proyecto, tendrá unas atribuciones entre las que menciona:

- 1) Organizar la consulta refrendaria para que los ciudadanos habitantes de ese territorio e incluidos en el Registro Electoral puedan decidir sobre la aprobación o no de la carta fundacional de la Ciudad Comunal propuesta;
- 2) Organizar las elecciones de los voceros a los órganos de gobierno de la Ciudad Comunal;
- 3) Elaborar el Registro Electoral de la Ciudad Comunal conformado por todos los censos de los Consejos Comunales que integran el ámbito territorial propuesto de la Ciudad Comunal;
- 4) Proponer el cronograma para la organización del referéndum y de los procesos electorales;
- 5) Escrutar y totalizar los votos e informar a la comunidad de los resultados del referendo consultivo o de las elecciones de los consejeros o consejeras.
- 6) Proclamar y juramentar a los que resulten electos o electas como Consejeros de las instancias de la Ciudad Comunal.

Ahora bien, de acuerdo con la Constitución el único órgano competente para organizar, administrar, dirigir y vigilar todos los actos relativos a la elección de los cargos de representación popular de los poderes públicos, así como de los referendos, es el Consejo Nacional Electoral (véase artículo 293.5).

En efecto, la Constitución establece que el ejercicio de la participación política a través de las elecciones de los cargos públicos de representación popular así como los referendo se hace a través de procesos organizados por el Consejo Nacional Electoral, puesto que es este el único órgano constitucional legitimado para garantizar la igualdad, confiabilidad, imparcialidad, transparencia y eficiencia de los procesos electorales, así como la aplicación de la personalización del sufragio y la representación proporcional, claro está siempre que desde el punto de vista de su organización y funcionamiento se adecúe, como hoy no lo está, al marco constitucional que lo rige.

En este orden de ideas, la Comisión Electoral de la Ciudad Comunal de acuerdo con las atribuciones que le asigna el proyecto de Ley Orgánica de Ciudades Comunales en el artículo 18, consistiría en un órgano creado entonces para usurpar las competencias propias del Consejo Nacional Electoral, y como sabemos, de conformidad con el

artículo 138 de la Constitución “Toda autoridad usurpada es ineficaz y sus actos son nulos”.

De otra parte, el proyecto de Ley Orgánica de Ciudades Comunales pretende crear un Registro electoral de la Ciudad Comunal, el cual “*para todos los efectos, está conformado por la sumatoria de los registros electorales de los Consejos Comunales y las Comunas que la integran*”. Estos registros electorales a su vez están conformados por “*todos los censos de los Consejos Comunales que integran el ámbito territorial propuesto de la Ciudad Comunal*” (artículo 18.4).

Este Registro electoral es inconstitucional, en primer lugar por cuanto de conformidad con la Constitución, el Consejo Nacional Electoral tiene la competencia exclusiva y excluyente de mantener, organizar, dirigir y supervisar el Registro Civil y Electoral así como de garantizar su transparencia (artículo 293.7 de la Constitución), por lo que no podría otro órgano ejercer dicha atribución sin usurparla. Así también, ese Registro electoral de la Ciudad Comunal es inconstitucional desde que desconoce el principio de universalidad y transparencia que solo garantiza un único Registro Civil y Electoral nacional dispuesto en la Constitución.

VI. CONSIDERACIÓN FINAL

A través de toda la legislación destinada a establecer un Estado Comunal en Venezuela se ha desdibujado y falseado la Constitución, la democracia y el Estado de derecho. Se ha desconstitucionalizado y desdemocratizado el Estado de derecho en Venezuela. Se ha producido el vaciamiento o desmontaje de las normas, principios y valores de la Constitución referidos al régimen federal y de descentralización.

Se han hecho interpretaciones manipulativas de la Constitución y se han sancionado normas totalmente opuestas a ella a su espíritu y a sus principios. Se ha violado todo el “*Bloque de la Constitucionalidad*”, en la seguridad de que no serán controladas por los órganos encargados de garantizar la supremacía constitucional, desde que ellos forman parte, también, del proyecto de instaurar un régimen totalitario.

El Estado comunal pretende la eliminación de la democracia como sistema de gobierno y convertir a los ciudadanos en súbditos.

Recordemos lo expresado por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos:

“Los ciudadanos se pueden definir por oposición a los súbditos. Los ciudadanos cuestionan, piden, demandan. Los ciudadanos son ruidosos, se quejan, critican. Los súbditos, por el contrario, obedecen. Aceptan y callan. Están cómodos en el silencio y no cuestionan. No hace falta decir que las democracias exigen ciudadanos y ciudadanas militantes (...)”.¹⁵⁸

El Estado Comunal viola el Estado Democrático desde que desconoce el derecho de autodeterminación del pueblo venezolano de decidir sus propias formas de gobierno, perseguir su desarrollo económico, social y cultural, y estructurarse libremente, que ya había sido libremente expresada mediante referendo en el año 2007, por medio del cual se rechazó la reforma constitucional que pretendía cambiar el Estado Federal e implementar un modelo de Estado basado en comunas, en violación del precitado artículo 5 de la Constitución.

El Estado Comunal es violatorio del régimen democrático establecido en la Constitución y en los instrumentos internacionales, por cuanto viola la forma de Estado Federal y por ende el Estado democrático; distorsiona el derecho a la participación democrática en violación del derecho de los ciudadanos al sufragio para la elección de sus representantes; viola el principio de pluralismo político y viola las garantías básicas de los procesos electorales al desconocer las atribuciones constitucionales del Consejo Nacional Electoral. El Estado Comunal busca eliminar el ejercicio de la democracia representativa y sustituirlo por una supuesta única forma de participación “directa”, también llamada “democracia protagónica”.

¹⁵⁸ Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. “El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano”. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/ACCESO%20A%20LA%20INFORMACION%202012%202da%20edicion.pdf> cit. en Carlos Reverón Boulton, “El derecho de acceso a la información: opacidad, corrupción y violación de derechos humanos en Venezuela”, en *Revista de Derecho Público* número 161-162, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2020. p. 169.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- ALFONZO CARVALLO, Francisco, “El sistema parlamentario bicameral y la eliminación del Senado en Venezuela”, *Revista de Derecho Público*, número 132, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2012.
- ARRÁIZ LUCCA, Rafael, *Las Constituciones de Venezuela (1811-1999)*, 1^o Edición, Editorial Alfa, Caracas, 2012.
- AVELEDO, Ramón G., *Parlamento y Democracia (Congreso, Asamblea y futuro, en perspectiva histórica, constitucional y política)*, Fundación Para la Cultura Urbana, Caracas, 2005.
- _____, *Discurso de incorporación a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, Caracas, 2018. Disponible en: <https://www.acienpol.org.ve/wp-content/uploads/2019/09/Discursos-Academia-RGA.pdf>. Consultado el 23 de abril de 2021.
- _____, “El futuro incierto de Venezuela”. *Diálogo Político*. 21 de mayo de 2018. Disponible en: <https://dialogopolitico.org/agenda/el-futuro-incierto-de-venezuela/>. Consultado el 23 de abril de 2021.
- _____, “Ciudades fantasmas”, *Cuadernos Constitución y Parlamento: Ante la “Ciudad Comunal” ciudadanos y comunidades libres*, segunda serie, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2021.
- BADELL MADRID, Rafael, “Una mirada al derecho administrativo en Venezuela a la llegada del covid-19”, *Aspectos jurídicos de la pandemia del covid-19 y el decreto de estado de alarma en Venezuela*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2020.
- _____, “Consideraciones sobre las sentencias de la Sala Constitucional que suspendieron la aplicación de las leyes estatales y municipales sobre impuestos y ordenaron a alcaldes adecuar sus ordenanzas sobre tributos municipales al “Acuerdo nacional de armonización tributaria municipal”, *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, número 161, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2020.
- BANKO. Catalina, “Las municipalidades y el movimiento separatista venezolano 1826-1830”. *Revista Mañongo*, número 24, Carabobo, 2005.
- BOLÍVAR, Simón, *Manifiesto de Cartagena*, Ministerio de Cultura de Colombia, Bogotá, 2012.

- BREWER-CARÍAS, Allan, *El Federalismo en la Historia Política Venezolana*, Mérida. 1995.
- , *La Constitución de 1999*, Editorial Arte, Caracas, 2000.
- , *La descentralización política en la constitución de 1999: Federalismo y Municipalismo (Una reforma insuficiente y regresiva)*, Ponencia para el IV Congreso de la Conferencia Iberoamericana de Academias de las Ciencias Jurídicas y Sociales, Valencia, España, 2000.
- , “Reflexiones Críticas sobre la Constitución de 1999”, en *Revista de Derecho Público*, número 81, enero marzo 2000, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000.
- , *Reflexiones sobre el constitucionalismo en América*, Colección Cuadernos de la Cátedra Fundacional Doctor Charles Brewer Maucó “Historia del Derecho en Venezuela,” Universidad Católica Andrés Bello, número 2, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2001.
- , “La distribución territorial de competencias en la Federación venezolana” en *Revista de Estudios de Administración Local. Homenaje a Sebastián Martín Retortillo*, número 291, enero-abril 2003, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2003.
- , “La Sala Constitucional como poder constituyente: la modificación de la forma federal del estado y del sistema constitucional de división territorial del poder público”, *Revista de Derecho Público*, número 114, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2008.
- , “La Ley Orgánica del Poder Popular y la Desconstitucionalización del Estado de Derecho en Venezuela”, *Revista de Derecho Público*, número 124, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2010.
- , *Tratado de Derecho Constitucional*, Tomo I, segunda edición, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2013.
- , *Tratado de Derecho Administrativo: El Derecho Administrativo y sus principios fundamentales*, Tomo I, Fundación de Derecho Público y Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2013.
- , *Angostura, 1819. La reconstitución y desaparición del estado de Venezuela*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Editorial Jurídica Venezolana, Serie Estudios número 115, Caracas, 2019.

- _____, “Los próceres civiles en la transición hacia la Independencia y la justificación de sus causas”, *El pensamiento político y jurídico de la independencia*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2021.
- _____, Proyecto de Ley de Ciudades Comunales, videoconferencia, Universitas, 2021. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=Eu5xg71F5Bw>
- _____, *Comentarios sobre el inconstitucional “Proyecto de Ley de Ciudades Comunales” o un paso más en la desconstitucionalización del estado, mediante su desmunicipalización*. Nueva York, 2021.
- _____, *La Constitución de la República de Colombia de 30 de agosto de 1821 producto de la unión de los pueblos de la Nueva Granada propuesta por Simón Bolívar. Sus antecedentes y condicionantes*, Editorial Jurídica Venezolana –Editorial Temis - Academia de Ciencias Políticas y Sociales -Academia Colombiana de Jurisprudencia- Fundación Konrad Adenauer Stiftung, Caracas/Bogotá, 2021.
- _____, “El Estado Comunal contra la democracia representativa: significado y responsables”, Texto preparado para la exposición en el Primer Encuentro del Cielo: Estado Democrático a un Estado Comunal. Dimensión Constitucional, organizado por el Bloque Constitucional, Funeda y Universitas Fundación. Desde Zoom, 03 de agosto de 2021.
- BRICEÑO PEROZO, Mario, *Historia bolivariana*, Biblioteca de autores y temas mirandinos, Los Teques, 1983.
- CASAL, Jesús María, *Apuntes para una historia del derecho constitucional de Venezuela*, Centro para la Integración y el Derecho Público y Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2019.
- _____, “El Proyecto de Ley de las Ciudades Comunales y su impacto institucional”, *Cuadernos Constitución y Parlamento: Ante la “Ciudad Comunal” ciudadanos y comunidades libres*, segunda serie, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2021.
- DELGADO, Francisco, *Chavismo y Derecho*, Editorial Galipán, Caracas, 2017.
- DUQUE CORREDOR, Román J., “El Estado de Derecho Democrático y el Estado Comunal Socialista”, *Derecho y Sociedad*, Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, número 10, Universidad Monteávila, 2011.

- ESCOVAR LEÓN, Ramón, “El rescate de los líderes civiles de la independencia”, *El pensamiento político y jurídico de la independencia*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2021.
- FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Editorial Trotta, Madrid, 2006.
- GARRIDO ROVIRA, Juan, *El Congreso Constituyente de Venezuela*, Universidad Monteávila, Bicentenario del 5 de julio de 1811, Caracas, 2010.
- GONZÁLEZ, Alejandro, “La Ley de Ciudades Comunales como colofón en el proceso de instauración del estado comunal socialista”, *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, número 162, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2021.
- GONZÁLEZ CRUZ, Fortunato, “Comentarios a la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno”, *Provincia*, número 30, 2013.
- , *El régimen de los estados federales en la constitución venezolana de la nueva democracia*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas.
- GRAU, María A., “La Organización de los Poderes Públicos en la Constitución del 99: Desarrollo y Situación Actual”, en *El Derecho Público a los 100 números de la Revista de Derecho Público*, 1980 – 2005, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2006.
- , *Separación de Poderes y Leyes Presidenciales en Venezuela*. Oxford, 2009.
- HARO, José V, “Los problemas del federalismo en Venezuela y el Consejo Federal de Gobierno”, *Revista Jurídica de la Sindicatura Municipal de Chacao: Erga Omnes*, número 5, Ediciones Sindicatura Municipal de Chacao, Caracas, 2010.
- HERNÁNDEZ G., José I., *Breves comentarios a la Reforma del Régimen de la Gestión Comunitaria de Servicios*, Bienes y otras atribuciones, Universidad Monteávila. Disponible en: <https://www.uma.edu.ve/admini/ckfinder/userfiles/files/Nuevo%20Decreto%20Ley%20Transferencia%20JIHG.pdf>
- , “El Estado Comunal”, disponible en: http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/ADPUB-MONTEAVILA/4/ADPUB_2011_4_99-133.pdf

- HERRERA, Carlos M., “La polémica Schmitt – Kelsen sobre el guardián de la Constitución”, en *Crítica Jurídica*, número 16, Revista Latinoamericana de Política, Filosofía y Derecho, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, 1995.
- HERRERA ORELLANA, Luis A., “Federalismo y Democracia: dos principios fundamentales desconocidos por la “reforma” constitucional rechazada en diciembre del 2007”, en *Provincia*, número 19, enero-junio 2008. Disponible en: <http://www.saber.ula.ve/bitstream/handle/123456789/23488/articulo1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- , “Análisis costo-beneficio. Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal”, en Observatorio Económico-legislativo. Cedice, noviembre de 2012. Disponible en: <https://cedice.org.ve/observatoriolegislativo/wp-content/uploads/2021/03/acbleydeeconomiacomunal.pdf>
- LA ROCHE, Humberto J, “El Federalismo en Venezuela”, en *Los Sistemas Federales de América Latina*, UNAM, 1972.
- LIZBONA, Alexandra, “Venezuela, un federalismo centralizado y su efecto sobre el sistema de partidos”. *VIII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales*, Universidad de la República, Uruguay, 2009.
- ORREGO FERNÁNDEZ, Daniel, “Ficciones Constitucionales en el nuevo Reino de Granada y la Gran Colombia: Entre la hispanidad y la nación (1808-1830)”, *Revista electrónica: Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, número 8, Universidad de Antioquía, Antioquía, 2011.
- PELLEGRINO PACERO, Cosimina, “Notas sobre los siete pecados capitales de la Administración Pública en Venezuela”, *Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia: Homenaje a José Peña Solís*, número 7, Editorial Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia Caracas, 2016.
- PEÑA SOLÍS, José, *Lecciones de Derecho Constitucional General*, Volumen I, Tomo II, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2008.
- , “Breve excursio histórico y conceptual sobre las leyes constitucionales, a propósito de las dictadas por la sedicente Asamblea Nacional Constituyente”, en *Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia*, número 10, Caracas, 2018.

- PINO ITURRIETA, Elías, *La Cusiata. Páez, Bolívar y los venezolanos contra Colombia*, Editorial Alfa, Caracas, 2019.
- RODRÍGUEZ CUADROS, Manuel, “El derecho humano a la democracia”, en *Derecho y Realidad* número. 23, I semestre de 2014 Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Bogotá, 2014.
- SARTORI, GIOVANNI, *Elementos de Teoría Política*, Alianza Editorial, versión de M^a Luz Morán, Madrid, 2008.
- SÁNCHEZ FALCÓN, Enrique, “Las Leyes del Poder Popular como el orden jurídico de una pretendida transición hacia el socialismo. Análisis Crítico”, *Revista Jurídica de la Sindicatura Municipal de Chacao: Erga Omnes*, número 7, Ediciones Sindicatura Municipal de Chacao, Caracas, 2011.
- SIRA SANTANA, Gabriel, *Poder Popular, descentralización y participación ciudadana*, Centro para la Integración y el Derecho Público y FUNEDA, Caracas, 2018.
- URDANETA FONTIVEROS, Enrique, “Juan Germán Roscio: el alma civil de la República Naciente. A los 200 años de su fallecimiento”, *El Pensamiento Político y Jurídico de la Independencia*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2021.
- URDANETA TROCONIS, Gustavo, *La idea de municipio en Venezuela. El arduo tránsito del municipio territorial al municipio colectividad*, Centro para la Integración y el Derecho Público y FUNEDA, Caracas, 2020.
- VILLEGAS, José L., “Hacia la instauración del Estado Comunal en Venezuela: Comentario al Decreto Ley Orgánica de la Gestión Comunitaria de Competencia, Servicios y otras Atribuciones, en el contexto del Primer Plan Socialista-Proyecto Nacional Simón Bolívar 2007-2013”, *Revista de Derecho Público*, número 130, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2012.

Desde sus inicios como República independiente Venezuela se ha debatido entre un sistema federal y uno unitario con fuerte concentración del poder. Esa tensión entre un verdadero federalismo y la mayor concentración del poder es reflejo o consecuencia de la confrontación, que también ha existido desde la independencia, entre el pensamiento civil y el militar.

En este libro Rafael Badell Madrid, Profesor titular de la Universidad Católica Andrés Bello e Individuo de Número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, analiza cómo ha mutado el régimen de Estado Federal consagrado por primera vez en la Constitución de 1811, hasta nuestros días con el intento de instauración de un estado comunal. Luego de la entrada en vigencia de la Constitución de 1999 se inició un proceso de desconstitucionalización, desdemocratización, desfederalización y deslegalización en Venezuela, instaurado desde el Poder Ejecutivo Nacional, el Poder Judicial y el Poder Legislativo. Parte de ese proceso se basa en toda la legislación dirigida a sustituir las cláusulas del Estado Federal descentralizado contenidas en la Constitución por un modelo de Estado comunal, junto con varias de decisiones dictadas por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia que distorsionaron los principios y valores del Estado Federal y favorecieron interpretaciones que condujeron a la concentración del poder en el Poder Nacional y la disminución de competencias y autonomía del Poder Estatal y el Poder Municipal.

El Estado Comunal es violatorio del régimen democrático establecido en la Constitución y en los instrumentos internacionales, por cuanto viola la forma de Estado Federal y por ende el Estado democrático; distorsiona el derecho a la participación democrática en violación del derecho de los ciudadanos al sufragio para la elección de sus representantes; viola el principio de pluralismo político y viola las garantías básicas de los procesos electorales al desconocer las atribuciones constitucionales del Consejo Nacional Electoral. El Estado Comunal busca eliminar el ejercicio de la democracia representativa y sustituirlo por una supuesta única forma de participación "*directa*", también llamada "*democracia protagónica*".

ISBN: 978-980-416-033-2



9 789804 160332