

COMENTARIOS SOBRE EL INCONSTITUCIONAL PROYECTO DE “LEY DE LAS CIUDADES COMUNALES,” O UN PASO MÁS EN LA DESCONSTITUCIONALIZACIÓN DEL ESTADO, MEDIANTE SU DESMUNICIPALIZACIÓN

Allan R. Brewer-carías

Profesor emérito, Universidad Central de Venezuela

I. LA INCONSTITUCIONALIDAD DE ORIGEN DE LA PROPUESTA DE CREAR “CIUDADES COMUNALES”

En marzo de 2021, la Asamblea Nacional ha publicado un “Proyecto de Ley de las Ciudades Comunales”¹ mediante la cual se pretende regularlas como una nueva “entidad política” en la organización territorial de la República como:

“instancia territorial y política del sistema de agregación comunal, donde los ciudadanos y ciudadanas fomentan los valores necesarios para la construcción del socialismo, consolidan las instancias del Poder Popular para el desarrollo integral de todo el sistema de gobierno en el ejercicio pleno de la democracia participativa y protagónica, consolidando el Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia” (art. 1).

Dicha “instancia,” conforme al artículo 4 del Proyecto, como una “nueva institucionalidad del poder popular en el marco de la Ley Constitucional del Plan de la Patria para la conformación y ejercicio del gobierno por parte de las Comunas” (art. 5), debe ser constituida “mediante la agregación de Comunas en un ámbito territorial determinado” (arts. 4, 8), el cual “podrá coincidir o no con los límites político-territoriales establecidos dentro del ámbito de la República Bolivariana de Venezuela”(art. 6). Es decir, pueden coincidir o no con los territorios de los Municipios e incluso con los de los Estados de la república, rompiendo el marco constitucional de los mismos.

El solo enunciado de qué se quiere que sean las ciudades comunales es un electo de inconstitucionalidades por lo siguiente:

1. La única organización político territorial que está prevista en la Constitución es la que deriva del Estado federal, y que distribuye el Poder Publico entre los Estados y los Municipios, como entidades políticas descentralizadas con gobierno

¹ Véase Asamblea Nacional, *Proyecto de Ley de las Ciudades Comunales*, marzo 2021 (Proceso de Consulta Pública). Un documento con el mismo nombre y membrete de la misma Asamblea Nacional circuló previamente, con mayor extensión y otra redacción.

democrático propio (arts. 6, 136, 159, 168). En ese marco constitucional no hay nada que fundamente ningún “Poder Popular.”

2. El gobierno democrático de todas las entidades políticas de la República conforme lo impone la Constitución solo puede estar fundamentado en principios de pluralismo democrático (art. 6). En ese marco constitucional no pueden crearse entidades políticas que solo persigan la “construcción del socialismo.”

3. En el esquema del “Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia” que regula la Constitución sólo puede haber instancias político-territoriales que sean gobernadas por representantes electos mediante sufragio, universal, directo y secreto, a través de las cuales se debe concretar la participación ciudadana (arts. 6, 63). En ese marco no puede crearse una entidad política que sea gobernada por “voceros” que no son electos mediante sufragio universal y directo.

La figura de las “ciudades comunales” había sido propuesta en la reforma constitucional aprobada por la Asamblea Nacional a propuesta de Hugo Chávez en 2007, la cual sometida a referendo el 2 de diciembre de ese año fue rechazada por el pueblo, y en la cual se planteaba agregar a la distribución del poder público entre poder municipal, el poder estatal y el poder nacional (art. 136 C.), un denominado “poder popular,” como un supuesto medio a través del cual el pueblo ejercería directamente la soberanía, pero con la advertencia de que “no nace del sufragio ni de elección alguna, sino de la condición de los *grupos humanos organizados como base de la población.*” Dicho “poder popular” se pretendía que “se expresa[ría] constituyendo las comunidades, las comunas y el autogobierno de las ciudades, *a través de los consejos comunales,*” y otra variedad de consejos de orden social.

En esa reforma constitucional rechazada popularmente se proponía también, que en sustitución del Municipio, “*la unidad política primaria* de la organización territorial nacional será la *ciudad*, entendida ésta como todo asentamiento poblacional dentro del municipio, e integrada por áreas o extensiones geográficas denominadas comunas.” Según la reforma constitucional rechazada, además, se proponía que la “*ciudad comunal*” aparecería “cuando en la totalidad de su perímetro se [hubieran] establecido las comunidades organizadas, las comunas y el autogobierno comunal.”

Ahora bien, después de que la reforma constitucional de 2007 fue rechazada por el pueblo en el referendo de diciembre de ese mismo año, en diciembre de 2010 la Asamblea Nacional electa en 2005, en los últimos días de su mandato, procedió atropelladamente, en fraude a la voluntad popular y a la Constitución, a implementar mediante ley, lo que el pueblo había rechazado mediante referendo, sancionando las Leyes Orgánicas sobre el Poder Popular, las Comunas, el Sistema Económico Comunal, la Planificación Pública y Comunal y la Contraloría Social.² Además,

2 Todas publicadas en la *Gaceta Oficial* N° 6.011 Extra. de 21-12-2010. La Sala Constitucional mediante sentencia N° 1329 de 16-12-2010 declaró la constitucionalidad del carácter orgánico

procedió, además, a reformar la Ley Orgánica del Poder Público Municipal,³ y de las Leyes de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas,⁴ y de los Consejos Locales de Planificación Pública,⁵ buscando institucionalizar el Estado Comunal que ya se había esbozado en la Ley de los Consejos Comunales de 2006 y en la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno.⁶ A todas estas Leyes Orgánicas se sumó la Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y Otras Atribuciones⁷ con objeto de regular los mecanismos de transferencia de la gestión y administración de servicios, actividades, bienes y recursos del Poder Público Nacional y de las entidades político territoriales, a las organizaciones de base del Poder Popular, en violación abierta a la autonomía de los Estados y Municipios y a la estructura federal del Estado prevista en la Constitución.

Con estas leyes, en consecuencia, se definió inconstitucionalmente el marco normativo de un nuevo Estado, *paralelo al Estado Constitucional*, que se denomina “Estado Comunal” mediante el cual, entre otras cosas, se adopta formalmente al “Socialismo” como doctrina oficial pública, impuesta a los ciudadanos para poder participar y montado sobre un sistema político centralizado para el ejercicio del poder.⁸

de esta Ley. Véase en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Diciembre/%201328-161210-2010-10-1437.html> Sobre estas Leyes véanse los diversos estudios en el libro: Allan Brewer-Carías, Claudia Nikken, Luis A. Herrera Orellana, Jesús María Alvarado Andrade, José Ignacio Hernández y Adriana Vigilanza, *Leyes Orgánicas sobre el Poder Popular (Los Consejos Comunales, las Comunas, la Sociedad Socialista y el Sistema Económico Comunal)*, Caracas, 2011,

3 Véase en *Gaceta Oficial* N° 6.015 Extra. de 28-12-2010

4 Véase en *Gaceta Oficial* N° 6.017 Extra. de 30-12-2010

5 Véase en *Gaceta Oficial* N° 6.017 Extra. de 30-12-2010

6 Véase en *Gaceta Oficial* N° 5.963 Extra. de 22-02-2010

7 Véase en *Gaceta Oficial* No39.954, de 28-06-2012. Véase sobre esta Ley los siguientes comentarios publicados en la *Revista de Derecho Público*, No. 130, abril-junio 2012, Editorial Jurídica venezolana, Caracas 2012: Jesús María Casal, “Un paso más en la construcción del Estado socialista comunal,” pp. 89-100; Carlos Eduardo Herrera, “El Decreto N° 9.043 un paso más en la creación vía legislativa del Poder Popular,” pp. 101-118; José Luis Villegas Moreno, “Hacia la instauración del Estado Comunal en Venezuela: Comentario al Decreto Ley Orgánica de la Gestión Comunitaria de Competencia, Servicios y otras Atribuciones, en el contexto del Primer Plan Socialista-Proyecto Nacional Simón Bolívar 2007-2013,” pp. 129-138; Juan Cristóbal Carmona Borjas, “Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y otras Atribuciones,” pp. 139- 146; Cecilia Sosa G. “El carácter orgánico de un Decreto con fuerza de Ley (no habilitado) para la gestión comunitaria que arrasa lentamente con los Poderes estadales y municipales de la Constitución,” pp.147-156; José Ignacio Hernández G., “Reflexiones sobre el nuevo régimen para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y otras Atribuciones,” pp. 157-164; Alfredo Romero Mendoza, “Comentarios sobre el Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y otras Atribuciones,” pp. 165-176; Enrique J. Sánchez Falcón, “El Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y otras Atribuciones o la negación del federalismo cooperativo y descentralizado,” pp. 177-186.

8 A raíz del proyecto de ley de ciudades comunales, véase los comentarios de Juan Manuel Raffalli, Delsa Solórzano y Ramón Guillermo Avelado en “Un Estado bicéfalo se gesta en el proyecto de ley de ciudades comunales,” en *Runrun.es*, 24 de marzo de 2021, disponible en:

El objetivo fundamental de estas leyes fue, en efecto, la organización del “Estado Comunal” que tiene a la Comuna como a su célula fundamental, suplantando inconstitucionalmente al Municipio en el carácter que tiene de “unidad política primaria de la organización nacional” (art. 168 de la Constitución); disponiéndose que es a través de la organización de ese Estado Comunal que se ejerce el Poder Popular, el cual se concreta en el ejercicio de la soberanía popular sólo directamente por el pueblo, y no mediante representantes. Se trata, por tanto, de un sistema político estatal en el cual se ignora la democracia representativa, violándose así abiertamente la Constitución de la República.

Conforme a la Ley Orgánica del Poder Popular, las instancias del mismo para el supuesto “ejercicio pleno de la soberanía por parte del pueblo” y que forman las “diversas y disímiles formas de organización, que edifican el Estado Comunal” (art. 2), están

“constituidas por los diferentes sistemas de agregación comunal y sus articulaciones, para ampliar y fortalecer la acción del autogobierno comunal: *consejos comunales, comunas, ciudades comunales, federaciones comunales, confederaciones comunales* y las que, de conformidad con la Constitución de la República, la ley que regule la materia y su reglamento, surjan de la iniciativa popular,” (art. 8.9, LOPP).⁹

En ese marco, las “ciudades comunales,” conforme a dicha Ley Orgánica:

“son aquellas constituidas por iniciativa popular mediante la agregación de varias comunas en un ámbito territorial determinado” (art. 15.3).

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

II. LA MENTIRA COMO FUNDAMENTO DE LA PROPUESTA DE LEY DE LAS “CIUDADES COMUNALES”

Las anteriormente descritas “ciudades comunales” son las que ahora aparecen propuestas a ser reguladas en el Proyecto de Ley de las Ciudades Comunales en consideración de la Asamblea Nacional en marzo de 2021. Este Proyecto, además

<https://runrun.es/rr-es-plus/439227/3-x-3-un-estado-bicefalo-se-gesta-en-el-proyecto-de-ley-de-ciudades-comunales/amp/>

9 En la Ley Orgánica de las Comunas, sin embargo, se define a las “instancias del Poder Popular como las constituidas “por los diferentes sistemas de agregación comunal: consejos comunales, comunas, ciudades comunales, federaciones comunales, confederaciones comunales y los otros que, de acuerdo a la Constitución de la República y la ley, surjan de la iniciativa popular.” (art. 4.12)

de ser tan inconstitucional como las Leyes del Poder Popular de 2010, se fundamenta en una falsedad, al anunciar que el mismo supuestamente responde:

“a las exigencias legislativas del Poder Popular en su diversidad, como una respuesta oportuna y eficaz a la vocería de los Consejos Comunales y Comunas; así, como de los voceros y las voceras de las organizaciones y movimientos sociales, que desde sus ámbitos territoriales, han deliberado reunidos en asambleas de ciudadanos y ciudadanas o en sus respectivos parlamentos comunales, para exigir.”

Por supuesto, nadie en el país sabe cómo, cuándo ni donde se han supuestamente reunido dichos “parlamentos comunales” ni dichos “Consejos Comunales” ni “Comunas” – que hasta ahora no se han creado –, y mucho menos que hayan exigido algún:

“salto cuántico desde la innovación democrática, *asumiendo en el marco del poder constituyente* la construcción de la Ciudad Comunal como una nueva forma político organizativa en el territorio.”

Se olvidan los proyectistas que el “poder constituyente” lo tiene y solo lo puede ejercer el pueblo, quien únicamente puede manifestar su voluntad mediante referendo. Olvida también que en la materia el único referendo que se ha realizado fue el de diciembre de 2007, fue precisamente para rechazar la propuesta de reforma constitucional con la cual se pretendía establecer el Poder Popular o Estado Comunal presentado por H. Chávez para crear una “nueva forma político organizativa en el territorio,” y en dicho marco crear las ciudades comunales en sustitución del Municipio.

La Constitución de 1999, por otra parte, no contiene ningún “compromiso” para facilitar el “desarrollo integral del Poder Popular en la Comuna” como se afirma falsamente en la Exposición de Motivos; así como también es falso que se pueda desprender del “Estado social de derecho y de Justicia” establecido en la Constitución de 1999, que se puedan crear mediante ley nuevas “unidades especiales” como las ciudades comunales “con autonomía relativa dentro del ámbito territorial” del país, para entre otros fines, sustituir mediante su ahogamiento institucional, el sistema de distribución territorial del Poder Público en el marco de un Estado federal regulado en la Constitución, entre los Estados y los Municipios que (además del Distrito capital y las dependencias y territorios federales) son las únicas entidades políticas establecidas en la misma, en la cual se hace énfasis en que “el territorio se organiza en Municipios” (art. 16).¹⁰

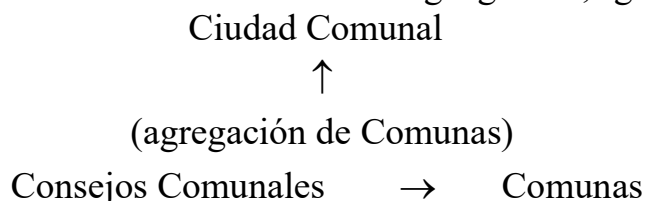
10 Véase los comentarios sobre el Proyecto de Ley escritos por Isaac Villamizar (Sofos de Mileto), “La ciudad comunal acaba con el Municipio y con la soberanía popular,” en *Frontera*, San Cristóbal, 23 de marzo de 2021, disponible en <https://www.fronteraviva.com/la-ciudad-comunal-acaba-con-el-municipio-y-la-soberania-popular/>

III. LAS INCONSTITUCIONALES “CIUDADES COMUNALES” SÓLO PUEDEN CREARSE MEDIANTE REFERENDO, UNA VEZ QUE SE HAYAN CREADO LAS INCONSTITUCIONALES “COMUNAS” QUE LAS INTEGRARÍAN, LO QUE IGUALMENTE DEBE OCURRIR MEDIANTE REFERENDO

Conforme al artículo 4 del Proyecto de Ley de Ciudades comunales, éstas, como una “nueva institucionalidad del poder popular” para “la conformación y ejercicio del gobierno por parte de las Comunas” (art. 5), deben ser “constituidas por iniciativa popular, mediante la agregación de Comunas en un ámbito territorial determinado” (arts. 4, 8). Sin embargo, dicha “iniciativa popular” para la creación de las ciudades comunales no es tal, pues no se ejerce por el “pueblo” mediante referendo, ni por ninguna proporción del mismo (electores), sino que, conforme al Proyecto, dicha iniciativa en realidad se atribuye “a las Comunas y a las organizaciones sociales que hagan vida activa en su ámbito territorial” (art. 8).

Esto implica, por tanto y ante todo que para crear una “ciudad comunal “en un determinado ámbito territorial como resultado de un proceso de agregación de “comunales,” éstas deben haberse creado previamente con sus respectivos ámbitos territoriales. Y para la creación de Comunas, conforme al artículo 8 de la Ley Orgánica de Comunas de 2010, las misma a su vez se constituyen “por iniciativa popular” a través de la agregación de comunidades organizadas. Sin embargo, la Ley nada dispone sobre el número de comunidades organizadas que se requieren para la constitución de una comuna, remitiendo al Reglamento, tanto para las que se constituyan “en el área urbana como en el área rural.” En todo caso, como lo precisa el artículo 10 de la misma Ley Orgánica de las Comunas, la “iniciativa popular” para su constitución “corresponde a los consejos comunales y a las organizaciones sociales que hagan vida activa en las comunidades organizadas, quienes deberán previamente conformarse en comisión promotora” (art. 10).

El sistema de “agregación comunal” que podría dar origen a una ciudad comunal, por tanto, presupone no solo que en todo el territorio nacional se hayan constituido “Consejos Comunales,” conforme a la Ley de los Consejos Comunales de 2006, sino que en el mismo se hayan constituido “comunales” aprobadas – como corresponde – mediante referendo en determinadas áreas geográficas, para que dichas “comunales” se agreguen en una ciudad comunal con su área geográfica, igualmente mediante “referendo popular.”



En esta forma, una vez tomada la “iniciativa popular” por diversos Consejos Comunales para la constitución de las Comunas, conforme al artículo 12 de la Ley Orgánica de Comunas, las mismas se rigen por una “Carta Fundacional” que debe ser aprobada “por mayoría simple” “mediante referendo” por los ciudadanos y ciudadanas de las comunidades organizadas del ámbito geográfico propuesto.” Dicha Carta Fundacional es el:

“instrumento aprobado en referendo popular, donde las comunidades expresan su voluntad de constituirse en Comuna, en su respectivo ámbito geográfico, contentiva de la declaración de principios, censo poblacional, diagnóstico sobre los principales problemas y necesidades de su población, inventario de las potencialidades económicas, sociales, culturales, ambientales, y opciones de desarrollo” (art. 4.3).

Este referendo aprobatorio debe tener lugar en un lapso perentorio de 60 días siguientes a la notificación que se haga al Ministerio de las Comunas sobre la conformación de la comisión promotora de constitución de la comuna respectiva (art.13.3).

Hasta la fecha (marzo 2021), no se conoce que en el país se haya realizado “referendo popular” alguno en alguna área geográfica determinada del territorio nacional en el cual se haya aprobado la creación de alguna “comuna,” por lo cual, la creación de “ciudades comunales” por ahora no pasa de ser otra entelequia más de lo que Carlos Sarmiento Sosa ha calificado como la “tropolía comunitaria,” en un proyecto que:

“aparte de las falsedades intrínsecas que lo afectan y la ignorancia en que incurren sus redactores con respecto al derecho constitucional, muestra a simple vista que su objetivo es establecer un marco pseudo jurídico que facilite el control total de la ciudadanía y el desmembramiento de la familia como célula fundamental de la sociedad.”¹¹

IV.LA INICIATIVA Y FORMALIDAD PARA LA CREACIÓN DE LAS INCONSTITUCIONALES “CIUDADES COMUNALES”

Ahora bien, una vez que en el país se hayan creado y constituido las inconstitucionales “comunas,” la “comisión promotora” que se establezca entre determinadas Comunas y otras organizaciones debe previamente definir el “ámbito territorial” que se proyecta tendrá la “ciudad comunal,” debiendo notificarse de este acto “al órgano con competencia en la materia” (arts. 8, 11.a), que en el proyecto no

¹¹ Véase Carlos Sarmiento Sosa, “Difusión del derecho vs. La tropelía comunitaria,” en *El Nacional*, 23 de marzo de 2021, disponible en: <https://www.elnacional.com/opinion/difusion-del-derecho-vs-la-tropolia-comunitaria/>

se identifica, pero que no parece ser otro sino el Ministerio del Ejecutivo Nacional con competencia en la materia del poder comunal, el cual también quizás sea el órgano que el propio Proyecto de Ley denomina como “órgano facilitador de acompañamiento y apoyo” (art. 11). Ello, por lo demás, confirma cómo toda esta idea de “agregación comunal” no es otra cosa sino un proceso centralizador para continuar acabando con la vida local y en nombre de la “democracia participativa y protagónica” acabar con la participación política que solo puede tener lugar en una organización político territorial descentralizada.

Esa “comisión promotora” de la ciudad comunal por otra parte, debe elaborar una propuesta de “Carta fundacional de la Ciudad Comunal,” en la cual se determine su ubicación, ámbito geográfico, denominación, los planes de desarrollo económico y social de las Comunas que formarán parte de la Ciudad Comunal, y el censo poblacional para el momento de su constitución, en sincronía con el Sistema Estadístico y geográfico nacional (art. 12). O sea que antes de que se pueda pensar en constituir una ciudad comunal, no sólo tienen que haberse constituido Comunas mediante Cartas fundacionales aprobadas mediante referendo popular en su área geográfica, sino que tiene que existir en su definido ámbito territorial, un “censo poblacional” del mismo.

La “comisión promotora,” elaborado el proyecto de la “Carta fundacional de la Ciudad Comunal,” debe luego proceder a “coordinar con las comisiones electorales de las Comunas del espacio territorial propuesto, la convocatoria al referendo aprobatorio” de la misma (art. 11.d), quedando constituida:

“cuando sea aprobada por mayoría simple en referendo de los ciudadanos y ciudadanas de los Consejos Comunales y las Comunas organizadas del ámbito geográfico propuesto y sea presentada ante el órgano designado para tal fin” (art. 12).

Es decir, tiene que haber un “referendo aprobatorio” para lo cual previamente tiene que haber un censo poblacional del ámbito territorial de la ciudad comunal, y además, tiene que haber un “Registro Electoral de la Ciudad Comunal” que debe estar “conformado por la sumatoria de los registros electorales de las Comunas que la integran” (art. 13). Es decir, tienen que existir previamente “Registros electorales en cada Comuna.”

V. LA AUSENCIA DE DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y DE AUTONOMÍA POLÍTICA EN LAS “CIUDADES COMUNALES”

Para el “gobierno” de la ciudad comunal el Proyecto de Ley crea una amplísima estructura burocrática que se enumera en su artículo 14 y se regula detalladamente en los artículos 15 a 41, integrada por: “1. El Parlamento de la Ciudad Comunal. 2. El Consejo Ejecutivo de Gobierno de la Ciudad Comunal. 3. Consejo de Planificación de la Ciudad Comunal. 4. Consejo de Economía de la Ciudad

Comunal. 5. Consejo de Contraloría de la Ciudad Comunal. 6. Consejo de Educación y Formación de la Ciudad Comunal. 7. Consejo de Justicia y Paz de la Ciudad Comunal. 8. Comisión Electoral de la Ciudad Comunal” (art. 14).

Ninguno de estos órganos está conducido por representantes electos mediante sufragio universal, directo y secreto como lo exige la Constitución respecto de todos quienes en representación del pueblo van a ejercer funciones de gobierno en entidades políticas (arts. 5, 6, 62, 63), sino por “voceros y voceras” (art. 9) que entre otras condiciones “no pueden desempeñar cargos públicos de elección popular” (art. 9.f),.

En efecto, en primer lugar, nada dice el proyecto de Ley sobre cómo se van a designar los “voceros o voceras” que integran el Parlamento de la Ciudad Comunal (art. 16), diciéndose solo que su período de ejercicio “es de cuatro (4) años, pudiendo ser reelectos o reelectas” (art. 16); y nada se dice tampoco sobre cómo se designan los “voceros o voceras” del Consejo Ejecutivo de Gobierno ni de los miembros de los Comités de gestión del mismo.

En cuanto a los “voceros o voceras” que integran los diversos Consejos lo que se regula es una “elección” de segundo grado por personas que a su vez no han sido electas por sufragio universal, directo y secreto, lo que le quita el carácter de representación democrática. En efecto, por lo que atañe a los “voceros y voceras” del Consejo de Planificación de la Ciudad Comunal, se indica que son “electos o electas entre los integrantes de los Consejos de Planificación de las Comunas de la Ciudad Comunal,” por un período de “cuatro años, pudiendo ser reelectos o reelectas” (art. 21). En cuanto a los “voceros o voceras” del Consejo de Economía de la Ciudad Comunal, el Proyecto indica que son “electos o electas entre los integrantes de los consejos de economía comunal de las Comunas de la Ciudad Comunal” por un período de “cuatro años, pudiendo ser reelectos o reelectas” (art. 28). Y en cuanto a los “voceros y voceras” del Consejo de Contraloría de la Ciudad Comunal el proyecto indica que son “electos o electas entre los integrantes de consejos de contraloría comunal de las Comunas de la Ciudad Comunal” por un período de “cuatro años, pudiendo ser reelectos o reelectas” (art. 30).

El Proyecto de Ley en esta forma se enmarca en toda la estructura antidemocrática del *Estado del Poder Popular*, que en este caso de las ciudades comunales busca eliminar al Municipio como entidad política descentralizada, regida por gobernantes electos mediante sufragio universal directo y secreto, por nuevas entidades controladas por el Poder central, “gobernadas” por personas que no son electas mediante sufragio sino designados por Asambleas de ciudadanos controladas por el propio Poder Ejecutivo Nacional como es el caso de los Consejos Comunales, y de los órganos de las Comunas que son designados de igual forma. Se trata, en definitiva, de la concesión de lo que se pretendía con la rechazada reforma

constitucional de 2007, en la cual se buscaba sustituir a los Municipios, por lo que ahora se califica como ciudades comunales como agrupaciones de comunas socialistas.¹²

En la reforma rechazada por el pueblo, a esas ciudades comunales se las calificaba como “células sociales del territorio,” y se las concebía como “la unidad política primaria de la organización territorial nacional” precisamente en sustitución del Municipio. Por ello, en la rechazada reforma constitucional, como ahora en este Proyecto de Ley, se buscaba establecer en forma expresa que los integrantes de los diversos órganos del Poder Popular no nacieran “del sufragio ni de elección alguna, sino que nace de la condición de los grupos humanos organizados como base de la población.” La ausencia en el Proyecto de Ley de mecanismos de elección mediante sufragio universal, directo y secreto de los “voceros o voceras” de los órganos de la ciudad comunal, obedece a la misma razón, buscándose en definitiva, en nombre de una supuesta “democracia participativa y protagónica,” poner fin en Venezuela a la democracia representativa a nivel local, y con ello, a todo vestigio de autonomía política territorial que es la esencia de la descentralización política y de la participación.¹³

VI.LA INCONSTITUCIONAL ASIGNACIÓN A LAS “CIUDADES COMUNALES” DE LAS MISMAS COMPETENCIAS ASIGNADAS CONSTITUCIONALMENTE A LOS MUNICIPIOS

El proyecto de Ley de las Ciudades Comunales, entre sus múltiples defectos y fallas, tiene uno de orden estructural, y es que pretende crear unas entidades políticas territoriales, sin asignarle expresamente en alguna norma sus competencias específicas. Lo que en realidad constituye el grueso del articulado del proyecto (arts. 15 a 41), es la mencionada larga lista de órganos burocráticos que “integran” la ciudad comunal. Es a estos órganos a los que, a lo largo del articulado del Proyecto se le van asignado competencias diversas, de cuya sumatoria y sistematización resulta entonces la verdadera intención del proyecto de Ley, que no es otra que asignarle a las ciudades comunales, las competencias que la Constitución le asigna

12 En la *Exposición de Motivos* del Proyecto de Reforma Constitucional presentado por el Presidente de la República en agosto 2007, a las comunas se las califica como “comunas socialistas”, y se la define como “Es un conglomerado social de varias comunidades que poseen una memoria histórica compartida, usos, costumbres y rasgos culturales que los identifican, con intereses comunes, agrupadas entre sí con fines político-administrativos, que persiguen un modelo de sociedad colectiva de equidad y de justicia”, *cit.*, p. 12.

13 Véase lo expuesto en Allan R. Brewer-Carías, “Introducción general al régimen del poder popular y del estado comunal (O de cómo en el siglo XXI, en Venezuela se decreta, al margen de la Constitución, un Estado de Comunas y de Consejos Comunales, y se establece una sociedad socialista y un sistema económico comunista, por los cuales nadie ha votado),” en el libro: Allan Brewer-Carías, Claudia Nikken, Luis A. Herrera Orellana, Jesús María Alvarado Andrade, José Ignacio Hernández y Adriana Vigilancia, *Leyes Orgánicas sobre el Poder Popular (Los Consejos Comunales, las Comunas, la Sociedad Socialista y el Sistema Económico Comunal)*, Caracas, 2011, pp. 54 ss.

a los Municipios, con lo cual lo que en definitiva se pretende es eliminarlos inconstitucionalmente de la organización territorial del país, desmunicipalizándolo.

En ese articulado, al regularse cada uno de dichos órganos, asignándoseles diversas competencias, destacan las atribuidas al órgano de gobierno de la ciudad comunal, que es el “Consejo Ejecutivo de Gobierno de la Ciudad Comunal” (arts. 17 ss.), y dentro del mismo, las atribuciones asignadas a los diferentes “Comités de gestión” de la Ciudad Comunal que deben constituirse para atender las siguientes áreas (art. 19): “a. Tierra urbana, vivienda y hábitat. b. Calidad y cobertura de los Servicios públicos. c. Salud. d. Economía y producción comunal. e. Ecosocialismo. f. Mujeres, igualdad y equidad de género. g. Defensa y seguridad integral. h. Familias y protección de niños, niñas y adolescentes. i. Recreación y deportes. j. Educación, cultura y formación socialista. k. Equipamiento e infraestructura urbana.”

Todas estas competencias – excepto la formación socialista – evidentemente encajan en las que en general la Constitución de 1999 asigna a los Municipios, como la “unidad política primaria de la organización nacional,” que “gozan de personalidad jurídica y autonomía dentro de los límites de esta Constitución y de la ley” (art. 168); y son las que, mediante ley, inconstitucionalmente se las pretende despojar, y atribuírselas a una entidad que se llama ciudad comuna a la cual incluso se la degrada políticamente al regulársela solo con “autonomía relativa” como lo indica la Exposición de Motivos del Proyecto.

El artículo 178 de la Constitución de 1999 le asigna a los Municipios las competencias referidas al gobierno, administración y gestión de “las materias propias de la vida local” o que:

“concierna a la vida local, en especial la ordenación y promoción del desarrollo económico y social, la dotación y prestación de los servicios públicos domiciliarios, la aplicación de la política referente a la materia inquilinaria con criterios de equidad, justicia y contenido de interés social [...], la promoción de la participación, y el mejoramiento, en general, de las condiciones de vida de la comunidad, en las siguientes áreas: 1. Ordenación territorial y urbanística; patrimonio histórico; vivienda de interés social; turismo local; parques y jardines, plazas, balnearios y otros sitios de recreación; arquitectura civil, nomenclatura y ornato público. 2. Vialidad urbana; circulación y ordenación del tránsito de vehículos y personas en las vías municipales; servicios de transporte público urbano de pasajeros y pasajeras. 3. Espectáculos públicos y publicidad comercial, en cuanto concierna a los intereses y fines específicos municipales. 4. Protección del ambiente y cooperación con el saneamiento ambiental; aseo urbano y domiciliario, comprendidos los servicios de limpieza, de recolección y tratamiento de residuos y protección civil. 5. Salubridad y

atención primaria en salud, servicios de protección a la primera y segunda infancia, a la adolescencia y a la tercera edad; educación preescolar, servicios de integración familiar de la persona con discapacidad al desarrollo comunitario, actividades e instalaciones culturales y deportivas; servicios de prevención y protección, vigilancia y control de los bienes y las actividades relativas a las materias de la competencia municipal. 6. Servicio de agua potable, electricidad y gas doméstico, alcantarillado, canalización y disposición de aguas servidas; cementerios y servicios funerarios. 7. Justicia de paz, prevención y protección vecinal y servicios de policía municipal, conforme a la legislación nacional aplicable.¹⁴

En definitiva, mediante el Proyecto de Ley de las Ciudades Comunes, lo que se está es regulando un mecanismo inconstitucional para vaciar de competencias a los Municipios, asignándoselas inconstitucionalmente a una entidad territorial que no es política ni autónoma, ni es gobernada por representantes del pueblo electos mediante sufragio universal, directo y secreto, sino a una organización integrada por voceros que en definitiva son designados por el Poder central y controlados políticamente por el partido de gobierno.

VII. EL VACIAMIENTO DE COMPETENCIAS DE LOS MUNICIPIOS MEDIANTE LA INCONSTITUCIONAL TRANSFERENCIA DE SUS COMPETENCIAS A LAS “COMUNAS” Y A LAS “CIUDADES COMUNALES”

Como si lo ya dicho no fuera suficiente, la materialización del despojo proyectado de las competencias municipales que se propone en el Proyecto de Ley, que asegure que el Municipio constitucional sea suplantado por una inconstitucional ciudad comunal, en el mismo se contempla el marco para que se “trasfieran” a las ciudades comunales las competencias municipales, asignándole al Consejo Ejecutivo de Gobierno de la Ciudad Comunal la función de “gestionar ante las instancias del Poder Público las transferencias de las atribuciones y servicios que hayan sido aprobados por el Parlamento de la Ciudad Comunal,” y de “suscribir los convenios de transferencia de atribuciones y servicios que hayan sido acordados a la Ciudad Comunal”(art. 18.j;k).

A tal efecto, el Proyecto, en primer lugar, impone obligaciones a los órganos del Poder Público para la preparación de sus transferencias a estas inconstitucionales entidades del Poder Popular, indicando que “los órganos, entes e instancias del Poder Público deberán promover, apoyar y acompañarán las iniciativas populares para la constitución, desarrollo y consolidación de las Ciudades Comunes;

¹⁴ *Ley Orgánica de la Justicia de Paz, Gaceta Oficial* N° 4.817 Extra de 21-12-1994).

territorializando sus instancias, procesos, métodos de gestión y seguimiento” (art. 52).

En segundo lugar, impone como obligación a “todos los órganos, entes e instancias del Poder Público” el guiar:

“sus actuaciones por el principio de gobierno *obedencial* y corresponsabilidad, en relación con los mandatos de los ciudadanos, ciudadanas y de las organizaciones de las Ciudades Comunes, de acuerdo con lo establecido en la Constitución y leyes de la República” (art. 53).

Se repite así, la previsión de la Ley Orgánica del Poder Popular de 2010 que sujeta a todos los órganos del Estado Constitucional que ejercen el Poder Público, a obedecer los mandatos de las organizaciones del Poder Popular, instando un “nuevo” principio de gobierno, consistente en “gobernar obedeciendo.” Recordemos, en efecto, que el artículo 24 de dicha Ley dispuso que:

“Todos los órganos, entes e instancias del Poder Público guiarán sus actuaciones por el principio de gobernar obedeciendo, en relación con los mandatos de los ciudadanos, ciudadanas y de las organizaciones del Poder Popular, de acuerdo a lo establecido en la Constitución de la República y las leyes.”

Y así, como las organizaciones del Poder Popular incluyendo las ciudades comunes no tienen autonomía política pues sus “voceros” no son electos democráticamente mediante sufragio universal, directo y secreto, sino designados por asambleas de ciudadanos controladas e intervenidas por el partido oficial y el Ejecutivo Nacional que controla y guía todo el proceso organizativo del Estado Comunal, en el ámbito exclusivo de la ideología socialista, sin que tenga cabida vocero alguno que no sea socialista, en definitiva esto de “gobernar obedeciendo” es una limitación a la autonomía política de los órganos del Estado Constitucional electos, como la propia Asamblea Nacional, los Gobernadores y Consejos Legislativos de los Estados y los Alcaldes y Concejos 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”. La voluntad popular expresada en la elección de representantes del Estado Constitucional, por tanto, no tiene valor alguno, y al pueblo se le confisca su soberanía trasladándola de hecho a unas asambleas, consejos y demás organizaciones que no lo representan.

En tercer lugar, se obliga a “los órganos y entes del Poder Público Nacional y las entidades político territoriales” a “impulsar el proceso de transferencia, de conformidad a la Constitución y la ley, a las Comunas de las Ciudades Comunes, a través de Empresas Comunes bajo régimen de propiedad social directa, u otras formas legítimas de organización popular, la gestión y administración de servicios,

actividades, bienes y recursos de acuerdo al marco legal y desarrollo del Plan de la Patria en la transformación popular y revolucionaria del Estado” (art. 56). A tal efecto, se precisa en el proyecto que “el poder popular organizado podrá y deberá participar en la planificación, cogestión y contraloría social de todo el sistema de servicios públicos, infraestructura, equipamiento urbano y vivienda en una visión orgánica y sistémica. De la misma forma, podrán ser transferidas competencias específicas de servicios, obras y empresas públicas, dentro de una visión sistémica del Estado, garantizando la operatividad y sistema de recursos sostenibles. En este sentido, en los casos de transferencias de gestión deberá atenderse la integralidad de los sistemas, así como las estructuras de sostén, mantenimiento, insumos que garanticen el éxito del proceso. El ejecutivo nacional deberá reglamentar y generar, con la participación de los consejos presidenciales del Poder Popular, un marco normativo y plan de transferencias de formas de propiedad y gestión, así como el plan estratégico para su implementación y corresponsabilidad, en el espíritu comunal y no de propiedad privada” (art. 57).

Y en cuarto lugar, en cuanto a la materialización de las transferencias de la gestión y administración de servicios, actividades, bienes y recursos a las Comunas integrantes de las Ciudades Comunales, el proyecto de Ley dispone la figura de “convenios” en los cuales deben definirse “factores y términos de las transferencias,” debiendo contener “el objeto, alcance, cronograma y delimitación de la transferencia, los bienes transferidos y recursos financieros, así como las obligaciones y responsabilidades de las partes” (art. 58). En relación con dichos convenios, el Proyecto de Ley obliga a “los órganos y entes del Poder Público Nacional y las entidades político-territoriales” a adoptar “las medidas necesarias para que las Comunas integrantes de las Ciudades Comunales gocen de prioridad y preferencia en los procesos de celebración y ejecución de los respectivos convenios para la transferencia efectiva de la gestión y administración de servicios, actividades, bienes y recursos” (art. 59).

APRECIACIÓN FINAL

La conclusión que resulta del análisis del proyecto de Ley de las Ciudades Comunales, es que se trata de un cuerpo normativo que busca regular una pieza más dentro de las “diversas y disímiles formas de organización, que edifican el Estado Comunal” de las que habla la Ley Orgánica del Poder Popular (art. 2), que conforme se precisa en el artículo 8.9 de la misma, están “constituidas por los diferentes sistemas de agregación comunal y sus articulaciones, para ampliar y fortalecer la acción del autogobierno comunal: *consejos comunales, comunas, ciudades comunales, federaciones comunales, confederaciones comunales* y las que, de conformidad con la Constitución de la República, la ley que regule la materia y su

reglamento, surjan de la iniciativa popular,”¹⁵ constituyendo las “organizaciones de base del Poder Popular” aquéllas “constituidas por ciudadanos y ciudadanas para la búsqueda del bienestar colectivo” (art. 8.10).¹⁶

Como luego las enumeró la Ley Orgánica de las Comunas en su artículo 60, esos diversos tipos de sistemas de agregación comunal son:

“1. El *Consejo Comunal*: como instancia de articulación de los movimientos y organizaciones sociales de una comunidad.

2. La *Comuna*: como instancia de articulación de varias comunidades organizadas en un ámbito territorial determinado.

3. La *Ciudad Comunal*: constituida por iniciativa popular, mediante la agregación de varias comunas en un ámbito territorial determinado.

4. *Federación Comunal*: como instancia de articulación de dos o más ciudades que correspondan en el ámbito de un Distrito Motor de Desarrollo.

5. *Confederación Comunal*: instancia de articulación de federaciones comunales en el ámbito de un eje territorial de desarrollo.

6. Las demás que se constituyan por iniciativa popular.”

Todas estas instancias del Poder Popular enumeradas en esas Leyes, incluidas las “ciudades comunales,” como lo dispone su artículo 32 de la Ley Orgánica del Poder Popular, adquieren personalidad jurídica mediante el registro ante el Ministerio del Poder Popular de las Comunas, atendiendo a los procedimientos que se establezcan en el Reglamento de la Ley. Con ello, en definitiva, se deja en manos del Ejecutivo Nacional la decisión de registrar o no un consejo comunal, una comuna o una ciudad comunal, y ello lo hará, por supuesto, aplicando la letra de la Ley lo que significa que si está dominada por “voceros” que no sean socialistas, no cabe su registro ni, por tanto, su reconocimiento como persona jurídica, así sea producto de una iniciativa popular genuina.

Por otra parte, ninguna de las personas que ejercen la titularidad de los órganos del Poder Popular, incluyendo los “voceros o voceras” de las ciudades comunales,” tienen su origen en elecciones efectuadas mediante sufragio directo, universal y secreto. Ni siquiera puede decirse que tienen su origen en elecciones indirectas, pues en ningún caso hay elección directa de primer grado, como es el caso de los propios Consejos Comunales. Y es que conforme a Ley Orgánica de los Consejos Comunales, sus voceros son “electos” por las asambleas de ciudadanos (arts. 4.6 y

15 En la Ley Orgánica de las Comunas, sin embargo, se define a las “instancias del Poder Popular como las constituidas “por los diferentes sistemas de agregación comunal: consejos comunales, comunas, ciudades comunales, federaciones comunales, confederaciones comunales y los otros que, de acuerdo a la Constitución de la República y la ley, surjan de la iniciativa popular” (art. 4.12)

16 Igual definición está contenida en la ley Orgánica del Sistema de Economía Comunal, art. 6.10

11), y no precisamente mediante sufragio universal, directo y secreto como lo prescribe la Constitución, sino mediante una supuesta “votación popular” pública a mano alzada que no es organizada por el Poder Electoral, y que se realiza en asambleas abiertas en las cuales no hay garantía del sufragio.

En cuando a las ciudades comunales, que ahora se pretende regular conforme al Proyecto de Ley que se analiza, en todo caso, es la primera instancia del Poder Popular que busca directamente desconstitucionalizar el Estado, al establecer una entidad territorial que lo que persigue es sustituir al Municipio, eliminándolo por ahogamiento, vaciando sus competencias, para en definitiva desmunicipalizar el territorio; todo en contravención directa a lo que establecen los artículos 16 y 168 y siguientes de la Constitución de 1999.

New York, 25 de marzo de 2021