No hay orden ni concierto jurídico en el paraestado comunal

Muchas leyes, demasiada confusión

Eduardo Soto, s.j. / Laurence Quijada*

El empeño por el paraestado comunal arroja leyes con un elemento común: crean entes territoriales y supraterritoriales que no suprimen los existentes, que son los consagrados en la Constitución. Pero los implantes de nuevo cuño, al recibir fondos y ejecutar sus funciones en los mismos territorios que los entes descentralizados constitucionales, generan más bien el caos

Desde la llegada al poder de Hugo Chávez, pero sobre todo, en los últimos años, se ha venido hablando de reparar la injusta y desproporcionada distribución de poder que existe en el país, considerando para ello una urgente redistribución política y territorial, que ha pasado por diversas propuestas y ahora se enfoca en lo que el mismo Presidente de la República ha denominado *Estado comunal*, en virtud del cual se han promulgado diversas leyes que crean entes, otorgan facultad financiera, distribuyen competencias y asignan funciones a entidades que no existían hasta hace pocos años, y cuyo fundamento no se advierte con facilidad –y sin osadas interpretaciones extensivas– en la Constitución de 1999.

Dichas leyes tienen como elemento común la creación de entes territoriales y supraterritoriales que no suprimen los existentes, por ser todos ellos establecidos por la misma Constitución y por ende inderogables por vía legislativa; sin embargo, al recibir fondos y ejecutar sus funciones en los mismos territorios que las entidades descentralizadas constitucionales, generan una suerte de Estado paralelo, que, si bien proclama su origen en la organización de la base popular, posee una fuerte dependencia –en cuanto a registro para su existencia, directrices, organización y financiamiento– del Ejecutivo nacional.

Este artículo intenta abordar el tratamiento jurídico que se le ha dado, hasta la fecha, a la decisión del Presidente de

crear un Estado comunal, aprovechando la mayoría que su partido político posee en la actual Asamblea Nacional.

NATURALEZA JURÍDICA DE LOS ENTES COMUNALES

Uno de los asuntos más complejos para el legislador del Estado comunal ha sido lo referente a la definición de la naturaleza jurídica de los distintos entes que lo componen, ya que, al no estar previstos muchos de ellos en la Constitución, se imposibilita el ser considerados entes territoriales de carácter público. En efecto, mientras que está muy clara la naturaleza pública de algunos de ellos como el Consejo Federal de Gobierno que es una instancia de coordinación y planificación (artículos 1 y 2 de su ley de creación), o los ministerios encargados de la promoción del Estado comunal, como lo son el Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social, y el Ministerio del Poder Popular de Planificación y Desarrollo, del cual depende el Fides, no ocurre lo mismo con los consejos comunales, comités de tierras y con las mismas comunas, denominados todos ellos como *organizaciones de base del poder popular*, miembros de la sociedad civil organizada, según el artículo 9 de la Ley de Creación del Consejo Federal de Gobierno.

El caso de los consejos comunales es ciertamente confuso, pues al momento de definir su naturaleza jurídica, la ley que los regula los denomina:

> …instancias de participación, articulación e integración entre los ciudadanos, ciudadanas y las diversas organizaciones comunitarias, movimientos sociales y populares, que permiten al pueblo organizado ejercer el gobierno comunitario y la gestión directa de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades, potencialidades y aspiraciones de las comunidades, en la construcción del nuevo modelo de sociedad socialista de igualdad, equidad y justicia social (artículo 2).

Lo de *instancia* es un concepto jurídico indeterminado (jamás se podría llenar el vacío mediante una analogía a la noción de instancia existente dentro de la organización del Poder Judicial); se complementa la confusión con la atribución directa del ejercicio de políticas públicas y de gobierno aunque sea apellidado de *comunitario*. Por otra parte, aun cuando para su creación se requiere de un acta constitutiva como ocurre con los entes de naturaleza jurídica privada, ésta no se registra en el Registro Público sino que se crea un ente con competencia expresa en el Registro *ad hoc* y con atribuciones de lo que genéricamente se denomina participación ciudadana, pero cuyos actos son constitutivos de la existencia jurídica del ente comunal, al punto de ser recurribles en vía contencioso administrativa.

En cuanto a las comunas, el asunto es más grave, pues aunque son beneficiarias y hasta partícipes de entes tan importantes como el Consejo Federal de Gobierno, no poseen ninguna ley que defina su naturaleza jurídica, su composición y funciones, aun cuando su promoción es competencia directa del Distrito Capital, según la ley especial sobre su organización y régimen promulgada en abril de 2009.

FINANCIAMIENTO

La confusión no se limita a los entes que componen el Estado comunal, sino que se extiende a los diversos y múltiples mecanismos de financiamiento de su organización y funcionamiento, los cuales variarán de acuerdo a las políticas que apliquen, el ente que los aplique y los programas que desarrollen. En cuanto a los consejos comunales, se prevén ingresos de diversa índole, tales como:

- Los que sean transferidos por la República, los estados y los municipios.
- Los que provengan de lo dispuesto en la Ley del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (Fides) y la Ley de Asignaciones Económicas Especiales Derivadas de Minas e Hidrocarburos (LAEE).
- Los que provengan de la administración de los servicios públicos que les sean transferidos por el Estado.
- Los generados por su actividad propia, incluido el producto del manejo financiero de todos sus recursos.
- Los recursos provenientes de donaciones de acuerdo con lo establecido en el ordenamiento jurídico.
- Cualquier otro generado de actividad financiera que permitan la Constitución de la República y la ley.

Por otra parte, se siguen creando diversos fondos o servicios autónomos sin personalidad jurídica que vienen a surtir de recursos a los consejos comunales,

… lo que sí resulta absolutamente cuestionable es* el determinismo legal*, que impide a estas organizaciones decidir libremente, el modelo social y económico que quieran darse, sin más limitaciones que las que establece la propia Constitución.

… ni el articulado desarrollado en la Locfg ni su reglamento, en contradicción con lo establecido en el texto constitucional, alude a la transferencia de competencias a los estados y municipios.

como es el caso del Servicio Autónomo Fondo Nacional de los Consejos Comunales (Safonacc), creado en la Gaceta Oficial Nº 5.806 mediante la primera ley de los consejos comunales. Aparte de eso, por la evidente ausencia de control y amplia capacidad de movilización financiera de los consejos comunales, en contraste con las exigencias de la movilización de los fondos públicos en las entidades públicas, muchas de las políticas y recursos de los diversos entes creados por el Gobierno para promover la economía comunal y el poder popular, tales como Fonendogeno o Banco del Pueblo Soberano, entre muchos otros, se le asignan a los consejos comunales.

La creación de un fondo de compensación interterritorial, en el artículo 21 de la Ley del Consejo Federal de Gobierno, no se perfila como una solución a la pluralidad y gran desorden que se observa en cantidad de facultades financieras de los entes comunales, lo que facilita la utilización de fondos públicos, en contravención a las normativas de previsión, clasificación, presupuesto y control propios del gasto público.

TEMAS DE LA PARTICIPACIÓN

La Asamblea Nacional ha ido elaborando, entonces, toda una instrumentación legal –alguna ya vigente con carácter orgánico, lo cual le da una preeminencia sobre las demás leyes; otras en proceso de aprobación– que va esbozando la concepción que se pretende del derecho a la participación. Según declaraciones de los propios diputados[1], todo ello está destinado al establecimiento del Estado comunal.

Entre las características comunes de los textos legales observamos términos poco claros que pueden ser llenados de contenido por quien aplica la norma; la creación de estructuras predeterminadas en sus objetivos, con funcionamiento y procedimientos centralizados y paralelos a la institucionalidad constitucionalmente consagrada.

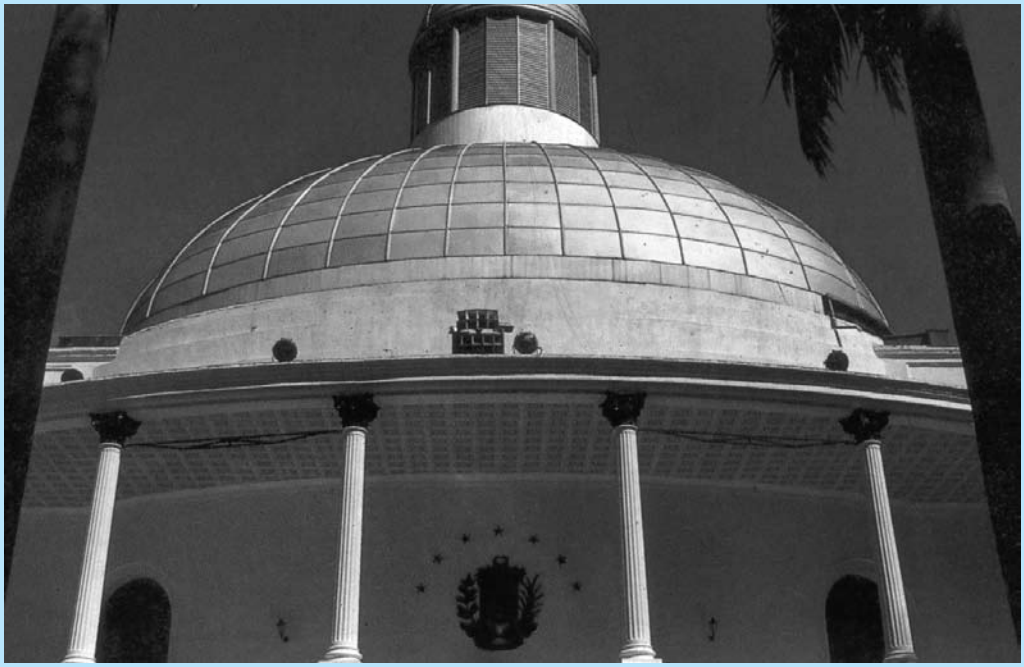
En este nuevo orden normativo el Estado se convierte en el gran promotor de la participación, lo cual podría resultar interesante si su actuación sólo se limitara a eso, pero lo que se evidencia a lo largo del articulado de los cuerpos normativos es que la participación está predeterminada en sus objetivos, estructura y procedimientos, afectando la libertad como uno de sus atributos fundamentales, es decir, desvirtúa el "derecho a participar libremente en los asuntos públicos" (artículo 62 de la Constitución).

SOBRE LA LOCC

En la Ley Orgánica de los Consejos Comunales (LOCC) se crea esta forma de organización social como una instancia de participación para el ejercicio directo de la soberanía popular (artículo 9), pero se define *ab initio* el modelo de sociedad que deben perseguir, que es el socialista (artículos 2 y 3), el modelo económico que deben alcanzar, teniendo como base la propiedad social (artículo 46), la estructura (artículo 19) del consejo comunal, incluso por encima de lo que pudiera decidir la asamblea de ciudadanos, que debe ser la "máxima instancia de deliberación y decisión para el ejercicio del poder comunitario, la participación y el protagonismo popular" y establece el carácter voluntario del trabajo (artículo 13) de los voceros del consejo comunal.

Sin calificar como bueno o malo el modelo decidido en la normativa, lo que sí resulta absolutamente cuestionable es *el determinismo legal*, que impide a estas organizaciones decidir libremente, el modelo social y económico que quieran darse, sin más limitaciones que las que establece la propia Constitución.

Por otra parte, la LOCC faculta al Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de participación ciudadana (artículo 17), para otorgar la personalidad jurídica al consejo comunal



El Proyecto de Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Poder Popular tambien crea toda una estructura, paralela a la institucionalidad constitucional…

mediante un procedimiento centralizado de registro que existe en forma exclusiva y en paralelo al contemplado, en el ordenamiento jurídico, para el resto de las organizaciones sociales; que permite además al funcionario *abstenerse de registrar* cuando considere que el consejo comunal no *cumple con la finalidad de la Ley*, con lo cual se establece una limitación más, al dejar en manos del funcionario público el contenido de lo que ello significa ¿Cuál es la finalidad de la ley? ¿Es la construcción del nuevo modelo socialista? ¿A qué modelo socialista se refiere? ¿Se referirá al socialismo definido en la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno? ¿Y si una organización comunitaria, decide otra forma de modelo social o económico, tiene vedado su derecho a participar? ¿El funcionario debe negarse a registrarla?

Finalmente, también se faculta al Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de participación ciudadana, para que acompañe y *avale los resultados* (artículo 11 del reglamento de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno) del proceso de elección de los voceros de las organizaciones de base que forman parte de la plenaria del Consejo Federal de Gobierno, lo cual significa otra forma de tutelaje por parte del Ejecutivo.

Otra amenaza al derecho de participación contenida en el Proyecto de Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Poder Popular se verifica al prever en el artículo 110, en relación a las votaciones en asambleas de ciudadanos, *la publicidad del voto como regla y la excepcionalidad del carácter secreto*, cuando así lo acuerde la mayoría calificada de los asistentes, es decir, las dos terceras partes.

SOBRE LO TERRITORIAL

La comuna es una nueva concepción de la unidad político-territorial, no contemplada en el texto constitucional pero sí consagrada en el artículo 4 de la Ley Orgánica del Consejo Federal del Gobierno (Locfg), vigente desde febrero de 2010: "un espacio socialista definido por la integración de comunidades vecinas". Constituye una realidad en una inusitada para-institucionalidad. Miembros de la Asamblea Nacional se han referido a la existencia de un anteproyecto de ley de las comunas, que será aprobado durante el primer semestre de 2010.

> (Las comunas) se convertirán en una vanguardia en esta etapa de transición al socialismo venezolano, cuyo objetivo principal es el gobierno comunitario, desplazando al modelo capitalista y generando las condiciones sociales y materiales precisas para luego sustituir el Estado rentista burgués por el estado comunal[2].

Otra pieza de esta estructura comunal está conformada por el Consejo Federal de Gobierno (CFG), al cual corresponde transferir competencias del poder nacional a los estados y municipios para que

luego éstos, a su vez, descentralicen y transfieran a las organizaciones comunitarias los servicios *previa demostración de su capacidad para prestarlos* (artículo 184 de la Constitución). No obstante, ni el articulado desarrollado en la Locfg ni su reglamento, en contradicción con lo establecido en el texto constitucional, alude a la transferencia de competencias a los estados y municipios. Se refieren más bien a las transferencias de competencias que deben hacer estos entes territoriales a las organizaciones comunitarias, sin que nada se diga sobre su capacidad para ejercerlas.

La Locfg faculta al Presidente de la República para crear una nueva estructura político- territorial que son los *distritos motores de desarrollo*, con la finalidad de impulsar los proyectos económicos, sociales, científicos y tecnológicos destinados a lograr el desarrollo integral de la región respectiva y el fortalecimiento del poder popular para facilitar la transición hacia el socialismo (artículo 6). Distritos que se convierten en otro ente para-institucional.

La confusión no se limita a los entes que componen el Estado comunal, sino que se extiende a los diversos y múltiples mecanismos de financiamiento de su organización y funcionamiento, los cuales variarán de acuerdo a las políticas que apliquen, el ente que los aplique y los programas que desarrollen.

Por otra parte, en relación al Consejo Federal de Gobierno, la normativa legal limita la actuación de su plenaria sólo a realizar propuestas al Presidente de la República en relación a la transferencia de competencias y servicios a los poderes públicos territoriales, modificaciones en la organización política territorial de los estados y creación de los denominados distritos motores de desarrollo.

El Proyecto de Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Poder Popular tambien crea toda una estructura, paralela a la institucionalidad constitucional: el Sistema Social de Participación y de Planificación (artículo 14), instancia socio-gubernamental para articular lo relacionado con la formulación, planificación, ejecución, seguimiento y control social de las políticas públicas entre los respectivos gobiernos municipales, regionales y nacional, y toda una estructura conformada por:

- Las asambleas de ciudadanos
- La red de consejos comunales
- Los consejos sociales comunales parroquiales
- Los consejos sociales comunales municipales
- Los consejos sociales comunales regionales
- El Consejo Federal de Gobierno
- Los consejos de planificación y coordinación de políticas públicas
- Los Consejos Locales de Planificación Pública

El Sistema Social de Participación y Planificación es coordinado a su vez por el Consejo Federal de Gobierno y el Consejo Social Nacional de lo Comunal, que tendrán entre sus funciones la articulación de este sistema con base en la Constitución nacional y leyes de la República (artículo 15).

---

* Miembros del Consejo de Redacción de *SIC*.

NOTAS

1 Declaraciones de Rafael Delgado. Diputado de la Asamblea Nacional, presidente de la Comisión Permanente de Participación Ciudadana. ABN 10:25 pm 04/04/2010 www.abn/com.

2 Ídem.