



La comuna irrumpe en el escenario de las entidades municipales

Caballo de Troya

José Luis Villegas Moreno*

Es hora de aullar, porque si nos dejamos llevar por los poderes que nos gobiernan, y no hacemos nada por contrarrestarlos, se puede decir que nos merecemos lo que tenemos.

José Saramago
Ensayo sobre la lucidez

La tendencia del Ejecutivo nacional es concentrar el poder y debilitar los gobiernos territoriales a través de una serie de instrumentos y de prácticas que evidencian que, efectivamente, la idea nuclear es concentrar el poder, destruyendo el federalismo, la descentralización y el municipio

Observamos que las prácticas y tendencias centralizadoras desconocen los principios fundamentales que sobre la defensa del municipio democrático han venido efectuando la comunidad internacional y las diferentes declaraciones de organizaciones municipalistas. En efecto, baste citar aquí las declaraciones de la Unión Iberoamericana de Municipalistas de Córdoba (1998), Baeza (2000), de Santo Domingo (2002), en las que se insiste en la descentralización y concertación de los gobiernos, el principio de subsidiariedad, la integración y la cohesión del desarrollo territorial. Fundamental es, sin lugar a dudas, la completa doctrina¹ municipalista configurada por los congresos iberoamericanos, encuentros



La propuesta de reforma constitucional, en lo referente a la organización territorial, estaba dirigida a desvalorizar, a desdibujar la figura de los municipios y demás entidades locales existentes.

y seminarios organizados por la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal (OICI), desde que estos congresos iniciaran su andadura en La Habana en 1938. El último de ellos, el XXVIII, se celebró en Lima, Perú, en mayo de 2010. También destacamos los contenidos de las declaraciones internacionales como la Carta de la Autonomía Municipal Iberoamericana suscrita en Caracas en el XX Congreso de la Organización Iberoamericana de Cooperación Internacional, en la que especialmente se hace un llamamiento para que desaparezcan los controles y el intervencionismo gubernamental sobre las municipalidades. Importante es la Declaración de Cartagena de Indias sobre la autonomía local, propugnada por la Unión Iberoamericana de Municipalistas en 1993, en la que se insiste en que la descentralización es una condición básica de la democracia de nuestros días.

Así las cosas, la coincidencia de los textos internacionales en la materia es absoluta a la hora de resaltar que el verdadero potencial del municipio como institución de la cosa pública y entidad representativa, además de órgano de democracia política y social, se expresa con plenitud en el marco de una descentralización política e institucional y sobre la base de unos principios de autonomía. Todo lo contrario de lo que está ocurriendo en Venezuela, como presentamos en este trabajo.

Pretendemos destacar la gravedad de la inclusión de la comuna en la organización del Poder Público municipal, como una entidad territorial municipal, a

través de la reforma efectuada a la Ley Orgánica del Poder Público Municipal en fecha 28-12-2010, GOE N° 6015. Este proyecto anacrónico de las comunas lo que pretende es minar la organización municipal establecida en la Constitución de 1999, para crear un escenario paralelo de movilidad y gobierno local, controlado desde el poder central: Estado paracomunal² socialista. Hacemos énfasis en este enfoque, sin olvidar que la reforma aludida a la Loppm es totalmente ilegítima, es contraria a los principios constitucionales establecidos para la organización y funcionamiento del Poder Público municipal. Atentatoria de los postulados y elementos que se indican en el capítulo IV del título IV conformados por los artículos 168 al 184 de la Constitución de 1999. Así, los aspectos fundamentales de esta ilegítima e inconstitucional reforma podemos concretarlos en:

1. Imposición de una nueva entidad local con autonomía: la comuna.
2. Eliminación de la elección universal, directa y secreta de los miembros de las juntas parroquiales.
3. La planificación del desarrollo local se somete al Sistema Nacional de Planificación Pública y Popular.

1. EL FALLIDO INTENTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL DE LA DIVISIÓN POLÍTICO TERRITORIAL, SOMETIDO A REFERÉNDUM EL 02-12-07

La propuesta de reforma constitucional propuesta por el presidente de la República pretendía debilitar al municipio creando figuras agregadas al ordenamiento territorial que existe en la Constitución. Reforma que el Presidente denominó como una nueva *geometría del poder*.

¿Dónde puede anclarse esta propuesta territorial? Como sostiene el geógrafo de la Universidad de los Andes, José Rojas³, en esta concepción se sigue de cerca el pensamiento de la autora anglosajona Doreen Massey en *The Geography of Power* (2007), cuyas ideas fundamentales pueden resumirse así:

1. La globalización neoliberal no es inevitable: se requieren nuevas formas de internacionalización que respeten las diferencias locales, regionales y nacionales.
2. Desprenderse del fetichismo espacial, local vs. global: el capital transnacio-

nal es móvil, la pobreza social de los locales también lo es.

3. En términos de poder el mundo es inmensamente desigual: las reglas y normas universales de los globales esconden la pobreza de los locales.
4. Proponer formas alternativas de globalización: un paso, reconocer y privilegiar la especificidad de lo local en un mundo interconectado.

En Venezuela estas ideas fueron difundidas y sostenidas por el geógrafo de la Universidad Central de Venezuela, Ricardo Menéndez, asesor de la comisión para la reforma constitucional de este nuevo diseño territorial.

Por tanto, la denominada *geometría del poder* es una metáfora de la geografía radical o crítica para ilustrar las formas de distribución y redistribución del poder en el espacio geográfico⁴. Esta tendencia persigue:

1. Desestimar las divisiones políticas-administrativas tradicionales.
2. Conceptuar al espacio como una dimensión multiescalar flexible.
3. Rechazar la concentración piramidal del poder.
4. Acentuar el tejido social y las especificidades de los territorios locales.
5. Apuntar hacia nuevas formas de globalización: *glocales*

Así las cosas, la propuesta de reforma constitucional⁵ en Venezuela planteaba un nuevo ordenamiento político-territorial híbrido⁶ o paralelo⁷, por cuanto a la actual división por estados, municipios y parroquias se le superponían:

- a. Formas socio territoriales comunales, espontáneamente agregativas en el tiempo. Son los ámbitos del poder popular: de los consejos populares a las ciudades comunales.
- b. Formas socio territoriales subregionales y regionales agregativas atemporales: distritos funcionales y provincias federales. Ámbitos decisorios estos de la presidencia de la República.
- c. Formas dispersas atemporales: ciudades, territorios y municipios federales; distritos insulares, regiones marítimas, regiones militares y *otras*. Ámbitos decisorios de la presidencia de la República.

En este escenario⁸, el municipio quedaba amenazado de muerte:

1. La ciudad comunal sustituye al municipio como unidad primaria de la organización del territorio. Y esta figura se creará mediante referendo convocado por el presidente de la Repu-

blica. En palabras del presidente de la República "(...) aquí hay un cambio revolucionario extraordinario...estoy proponiendo un cambio cultural histórico..."⁹

2. La ruralidad local desaparecería. Todo asentamiento humano será conceptualizado como ciudad: por tanto se plantea una confusión entre ciudad y ciudad comunal.
3. Duplicidad o contradicción entre niveles comunales y entre éstos y el poder municipal.
4. Los niveles comunales desarrollan formas de autogobierno, que derivan de las asambleas populares y no de los actos del sufragio directo y secreto.

La propuesta de reforma constitucional, en lo referente a la organización territorial, estaba dirigida a desvalorizar, a desdibujar la figura de los municipios y demás entidades locales existentes. A continuación señalamos los aspectos más relevantes de ese impacto:

1. El municipio dejaría de constituir la unidad política primaria de la organización nacional (art. 168), atribución que se da a la Ciudad (art.16).
2. Se le escamotean a los municipios ámbitos territoriales, ya que se agregan los denominados municipios federales y las ciudades federales, los cuales además dependerán del Ejecutivo nacional.
3. Se trastocan las competencias municipales por la creación de los distritos funcionales (art.16).
4. Se disminuirían los ingresos municipales, pese al aparente aumento del situado constitucional¹⁰: El situado se calcularía sobre ingresos estimados, y no sobre ingresos realmente percibidos, ni sobre los que van a fondos de inversión. Según el proyecto de reforma, el situado debe ser compartido con otras figuras como las comunas y las comunidades y el porcentaje que corresponda se determinará por ley.
5. Se atribuía al Ejecutivo nacional no sólo la creación y organización de impuestos territoriales o sobre previos rurales y sobre transacciones inmobiliarias, sino también la recaudación, que corresponde a los municipios por la Constitución vigente (art. 156,15).
6. Se le sustraerían al municipio las competencias sobre el régimen de la participación de los ciudadanos en la gestión local, la cual se asigna a los órganos del poder popular.

¿Dónde puede anclarse esta propuesta territorial? Como sostiene el geógrafo de la Universidad de los Andes, José Rojas, en esta concepción se sigue de cerca el pensamiento de la autora anglosajona Doreen Massey en The Geography of Power

7. Se privaría al municipio de la competencia sobre la justicia de paz, prevista actualmente en el numeral 7 del artículo 178 de la Constitución y en la Ley sobre la Justicia de Paz, y se le asignaría a los consejos comunales (art.184,7).
8. Los consejos locales de planificación pública quedarían sin competencias (CLPP).
9. Se dejarían sin competencias a las parroquias y a las juntas parroquiales.
10. Pérdida de competencias municipales en materia de urbanismo.
11. En este escenario, el municipio quedaría para: incorporar, dentro del ámbito de sus competencias, la participación ciudadana, a través de los consejos del poder popular y de los medios de producción socialista (art. 168), y transferir a las comunidades organizadas, a los consejos comunales, a las comunas y otros entes del poder popular los servicios que éstos gestionen (art. 184). En otras palabras, estábamos ante la crónica de una muerte anunciada de los municipios, parafraseando la novela garcía-marquiana.

En conclusión, si bien la reforma constitucional fue rechazada por el pueblo en el referéndum del 02-12-07, la intención del Ejecutivo nacional es seguir con una conducta centralista y tratando de imponer autoridades e instituciones que él pueda controlar directamente y que son paralelas a los gobiernos locales. Por eso, sobre el municipio venezolano pende una espada de Damocles en esta época menguada y de incertidumbre. Observamos que todo el sistema comunal sigue inspirado en esta visión de geografía crítica y radical del poder, de energía geométrica, de geografía de las desigualdades, de geografía alternativa, cultivada por la geógrafa anglosajona Doreen Massey. Es más, el Ejecutivo nacional publicó su obra *La Ciudad Mundial*, en el 2008, en Caracas, en la editorial El Perro y la Rana.

2. CREACIÓN DE LOS CONSEJOS COMUNALES

Los consejos comunales fueron creados por ley, publicada en la Gaceta Oficial N° 5.806, Extraordinario, del 10 de abril de 2006, con el nombre de Ley de los Consejos Comunales. En fecha 24 de abril se intentó ante el Tribunal Supremo de Justicia una acción de amparo cons-

titucional contra esa Ley alegándose que invadía las competencias que tiene el Poder Público municipal. Una vez más la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia eludió entrar al fondo del problema y la declaró inadmisibile *in limine litis*, con el argumento de que el amparo ejercido en forma autónoma contra actos normativos no puede estar dirigido contra el propio texto legal, sino contra los actos que deriven o apliquen el mismo. (Sentencia N°1286, de 25-06-07). Recientemente, en fecha 28-12-09, se dicta una nueva ley con el nombre de Ley Orgánica de los Consejos Comunales, publicada en Gaceta oficial N° 39.335.

Observamos que la figura de los consejos comunales no está contemplada en la Constitución de 1999, como sí lo estaba en la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública, del 12-06-2002, y en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, del 17-05-2005. En ambos instrumentos legales se concebía a los consejos comunales, junto con los consejos parroquiales, como instituciones del Poder Público municipal, para permitir la participación de las comunidades en la planificación y en la gestión de los servicios locales. Así por ejemplo, en la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública se disponía lo siguiente:

Artículo 8. El Consejo Local de Planificación Pública promoverá la red de consejos parroquiales y comunales en cada uno de los espacios de la sociedad civil que, en general, respondían a la naturaleza propia del municipio cuya función será convertirse en el centro principal de la participación y protagonismo del pueblo en la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas, así como viabilizar ideas y propuestas para que la comunidad organizada las presente ante el Consejo Local de Planificación Pública. Una vez aprobadas sus propuestas y convertidas en proyectos, los miembros de los consejos parroquiales y comunales podrán realizar el seguimiento, control y evaluación respectivo. Los miembros de los consejos parroquiales y comunales tendrán carácter *ad-honorem*.

Esta disposición fue suprimida por la disposición derogatoria única de la Ley de los Consejos Comunales de 2006, como también lo fueron por reforma de

En conclusión, si bien la reforma constitucional fue rechazada por el pueblo en el referéndum del 02-12-07, la intención del Ejecutivo nacional es seguir con una conducta centralista y tratando de imponer autoridades e instituciones que él pueda controlar directamente y que son paralelas a los gobiernos locales.



la ley el 6 de abril de 2006 los artículos 112, 111 y 114 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, en los que se establecían regulaciones sobre los consejos parroquiales y comunales como instituciones del Poder municipal, a fin de que no quedara ninguna duda de que los consejos comunales habían pasado a ser órganos descentralizados funcionalmente (en realidad desconcentrados), adscritos a la presidencia de la República. Todo ello con la finalidad de someter los consejos comunales a la exclusiva regulación de las leyes y de los reglamentos nacionales, lo que significa transformarlos en organismos del Poder Ejecutivo, desvinculados de la potestad organizativa de los estados y los municipios.

La vigente ley de 2009 regula el funcionamiento de estos consejos comunales así como los planes vinculados al desarrollo comunitario.

El nuevo instrumento legal define estas figuras como:

(...) 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 co-

munidades, en la construcción del nuevo modelo de *sociedad socialista* de igualdad, equidad y justicia social. (art. 2) (cursivas nuestras).

Pareciera, por tanto, que el énfasis de la nueva ley estaría en la determinación de esta figura como la viable, al margen de la división político territorial que establece la Constitución vigente, para construir el modelo socialista al que aspira el Ejecutivo nacional.

Lo cierto es que la creación y regulación de los consejos comunales modifica sustancialmente la distribución del Poder Público en el ámbito territorial previsto en la Constitución vigente, porque se crea una red de organizaciones comunitarias desvinculada de las parroquias, de los municipios y de los estados –los cuales carecen de facultad para regularlas–, y que dependen indirectamente del Ejecutivo nacional. Pero además, se restan recursos que antes correspondían a los estados y a los municipios para engrosar los fondos que se transfieren a los consejos comunales. Todo esto se ha traducido en que los municipios han perdido significación política, administrativa y financiera, y las parroquias y los consejos locales de planificación pública han pasado a ser figuras decorativas.

Por otra parte, debemos señalar que la naturaleza jurídica de los consejos co-

...existe el Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social (17-07-2009), que a través de sus competencias incidirá sobre esta nueva entidad territorial local, lo que evidencia la dependencia de esta figura del poder central para así acorrar al municipio y las demás entidades territoriales municipales.

municipales no es clara. De un lado, se presentan como organizaciones de la sociedad civil en el ámbito comunitario, para realizar y promover la realización de actividades de interés general. Del otro, son administradores de dineros públicos, por lo que las personas a las que corresponde esta función pasan a ser empleados públicos¹¹, con las correspondientes consecuencias que ello implica. También cabe plantearse que si se considera que los consejos comunales no son entes públicos sino organismos de la sociedad civil, es decir, que tienen carácter no gubernamental, estaríamos en presencia de una privatización de servicios públicos y no de una descentralización ni de una desconcentración¹².

Los recursos de los consejos comunales, que recibirán de manera directa, son los siguientes: transferencias de las entidades político-territoriales, los provenientes de las leyes del Fondo Intergubernamental para la Descentralización y de Asignaciones Económicas Especiales derivadas de Minas e Hidrocarburos, lo recaudado por la prestación de servicios públicos que le sean transferidos, los generados por su actividad propia, donaciones.

En este enfoque que estamos presentando no pretendemos hacer una crítica destructiva de la figura de los consejos comunales como tal, sino plantear cómo se pretende a través de ellos destruir la institucionalidad de la vida local sin medir seriamente el impacto regulatorio de dichas figuras y de la ley que las crea en el contexto sociopolítico y territorial del país, sólo con un limitado y excluyente enfoque de geografía humana. Así, la creación de los consejos comunales como apéndices del poder central persigue la desmunicipalización del país.

Para Armando Rodríguez,¹³ la ruta que bosqueja en la Venezuela actual el régimen normativo de los consejos comunales y la clara tendencia de su empleo con fines partidistas, apunta más a recordar una estructura de poder imperial, con geometría vertical y estructura centralista y totalitaria, que a la vigencia de un escenario pluralista, con multiplicidad de centros de decisión política y ambientes de participación.

Compartimos la visión¹⁴ de que los consejos comunales como una expresión más de organización comunitaria –expresión tan valiosa como otras que tienen su manifestación en lo popular–, no pueden sustituir al Estado en las funcio-

nes que le son propias por su estructura, recursos y prerrogativas. Sus voceros no pueden convertirse en unos funcionarios más que trabajan voluntariamente para el mismo; su finalidad es lo comunitario, atender las necesidades sentidas de sus miembros desde la libertad y la autonomía, para mejorar su calidad de vida y fortalecer al sujeto en su dignidad como ser humano.

La historia de las organizaciones populares ha demostrado que cuando ellas son secuestradas por organizaciones partidistas para lograr sus fines particulares, la desmovilización y el fracaso son inminentes.

3. IRRUPCIÓN DE LA COMUNA COMO ENTIDAD LOCAL TERRITORIAL

Para poder medir el impacto de la comuna como entidad local territorial, en el ordenamiento del Poder Público municipal, es necesario ver el nacimiento de la misma como *expresión del poder popular* y como instrumento para edificar el Estado comunal.

Así planteado, la Ley Orgánica del Poder Popular¹⁵ establece la comuna y el consejo comunal, la ciudad comunal y los sistemas de agregación comunal, como instancias del poder popular (artículo 15). Esta misma ley define qué es el Estado comunal (artículo 9). También en esta ley se establecen como ámbitos del poder popular: la economía comunal, la contraloría social, la ordenación y gestión del territorio, la justicia comunal y la jurisdicción especial comunal (artículos 18-22).

Pero es en la Ley Orgánica de las Comunas¹⁶ donde adquiere partida de nacimiento la comuna como espacio socialista y entidad local, definida como:

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 (artículo 5).



...el énfasis de la nueva ley estaría en la determinación de esta figura como la viable, al margen de la división político territorial que establece la Constitución vigente, para construir el modelo socialista al que aspira el Ejecutivo nacional.

Y tendrá como propósito fundamental la edificación del Estado comunal (artículo 6). En esta ley aparecen definidas las siguientes figuras relacionadas con la comuna: banco de la comuna, cartas comunales, carta fundacional, comunidad, comunidad organizada, consejo de economía comunal, consejo de contraloría comunal, distritos motores de desarrollo, ejes estratégicos de desarrollo territorial, Estado comunal, gaceta comunal, instancias del poder popular, sistema económico comunal, socialismo (artículo 4). La organización y funcionamiento se determinan a través del parlamento comunal, consejo ejecutivo, consejo de planificación comunal, consejo de economía comunal, banco de la comuna, consejo de contraloría comunal, justicia comunal (artículos 21 al 57).

Pero debemos precisar que todo este escenario de geografía alternativa, debe contemplarse en el desarrollo y articulación de las siguientes normas¹⁷: Ley Orgánica del Poder Popular, Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular, Ley Orgánica de las Comunas, Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal, Ley Orgánica de Contraloría Social. Todo un entramado legal para debilitar definitivamente el régimen municipal constitucional existente en el país. Observamos que todo el sistema comunal sigue inspirado, como adelantamos en el punto uno de este ensayo, en esta visión de geografía crítica y radical del poder, de energía geométrica, de geografía de las desigualdades, de geografía alternativa, cultivada por la geógrafa anglosajona Doreen Massey, profesora investigadora de la Open University del Reino Unido.

Además, existe el Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social (17-07-2009), que a través de sus competencias incidirá sobre esta nueva entidad territorial local, lo que evidencia la dependencia de esta figura del poder central para así acorralar al municipio y las demás entidades territoriales municipales. Son competencias del Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social:

1. La regulación, formulación y seguimiento de políticas, la planificación y realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en materia de participación ciudadana en el ámbito de las comunas;
2. La realización del análisis de la gestión de la economía comunal en el país y formulación de las recomendaciones a los órganos y entes competentes;
5. Definir los mecanismos para la participación del sector público y privado en la planificación y ejecución de planes y programas relacionados con el desarrollo de la economía comunal. En este sentido, servirá de enlace entre los entes involucrados y las iniciativas populares cuando las circunstancias así lo requieran;
6. Impulsar el desarrollo del sistema microfinanciero en actividades tendentes al desarrollo de la economía comunal;
7. Propender al desarrollo de las actividades de comercialización y explotación en todos los sectores vinculados a la economía comunal, con especial énfasis en el sector rural;
8. Definir las políticas para los programas de capacitación en áreas determinantes para el desarrollo de la economía comunal, en especial la adquisición de conocimientos técnicos para el procesamiento, transformación y colocación en el mercado de la materia prima;
9. Establecer las políticas para el fomento de la economía comunal, estimulando el protagonismo de las cooperativas, cajas de ahorro, empresas familiares, microempresas y otras formas de asociación comunitaria para el trabajo, el ahorro y el consumo de bajo el régimen de propiedad colectiva sustentada en la iniciativa popular;
10. La regulación, formulación y seguimiento de políticas, la planificación estratégica y realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en materia de promoción, ejecución y control

La historia de las organizaciones populares ha demostrado que cuando ellas son secuestradas por organizaciones partidistas para lograr sus fines particulares, la desmovilización y el fracaso son inminentes.



y articulación de las actividades tendientes a la progresiva cogestión de responsabilidades sociales desde el Estado hacia las comunidades o grupos organizados, así como a la generación de los espacios de la participación protagónica en los asuntos públicos mediante el impulso a la iniciativa popular y otros mecanismos de participación protagónica;

12. Diseñar, estructurar y coordinar la formación en las comunidades urbanas y rurales en materia de medios de participación popular y gerencia pública local;

15. Fomentar la organización de consejos comunales, asambleas de ciudadanos y otras formas de participación comunitaria en los asuntos públicos;

16. Diseñar e instrumentar mecanismos de enlace entre los ciudadanos y la Administración Pública, con los Estados y los municipios, y las demás expresiones del gobierno local, en aras a generar espacios de cogestión administrativa, y promover el control social de las políticas públicas;

4. VIOLACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN AL CREAR ENTIDADES LOCALES NO RECONOCIDAS POR ÉSTA Y SUSTRAERLAS DEL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL

Hay que señalar que siendo el municipio, dentro del Estado, la unidad política primaria más cercana al ciudadano dentro de la organización territorial, la ley orgánica que lo regula por mandato del constituyente, no es una ley cualquiera; cuando el Poder Legislativo na-

cional sanciona la Ley Orgánica del Poder Público Municipal expide una auténtica ley que complementa aquellos principios, valores y postulados enunciados por el constituyente originario al aprobar la Constitución, con la finalidad de organizar el Poder municipal.

Es por ello que se considera que este tipo de ley es una extensión o complemento de la Constitución, sin que ello implique que a través de ella se puede modificar, reformar, enmendar o subvertir los principios y valores del sistema republicano de gobierno democrático establecidos por el constituyente originario.

Es así como el constituyente originario establece los lineamientos que deberán desarrollarse en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, para completar el marco constitucional municipal, entre los que se destacan de manera enunciativa, el régimen jurídico integral del municipio¹⁸ (artículo 169 de la Constitución), el régimen del gobierno metropolitano (artículo 171 de la Constitución), el marco normativo de las parroquias (artículo 173 de la Constitución), las condiciones para ser concejales, número de concejales y el período para el que pueden ser electos (artículo 175 de la Constitución) o reelectos (artículo 174 y primera enmienda de la Constitución), los requisitos de residencia, prohibiciones, causales de inhabilitación e incompatibilidades para la postulación y ejercicio de cargos de elección de alcalde y concejal (artículo 177 de la Constitución), el régimen de funcionamiento del Consejo Local de Planificación Pública (artículo 182 de la

...este tipo de ley es una extensión o complemento de la Constitución, sin que ello implique que a través de ella se puede modificar, reformar, enmendar o subvertir los principios y valores del sistema republicano de gobierno democrático establecidos por el constituyente originario.

Constitución), los mecanismos de participación y descentralización hacia la comunidad organizada (artículo 184 de la Constitución).

A los efectos del asunto que se analiza, cabe destacar concretamente lo que dispone el artículo 169 de la Constitución, sobre la regulación que debe contener la Ley Orgánica del Poder Público Municipal. El texto señala lo siguiente:

La organización de los municipios y demás entidades locales se regirá por esta Constitución, por las normas que para desarrollar los principios constitucionales establezcan las leyes orgánicas nacionales, y por las disposiciones legales que de conformidad con aquellas dicten los Estados.

Conforme a esta norma constitucional los municipios (artículos 16 y 168 de la Constitución) y las demás entidades locales constitucionalmente reconocidas como el distrito metropolitano (artículos 170 al 172 de la Constitución), la mancomunidad (artículo 170 de la Constitución) y la parroquia (artículo 173 de la Constitución), se rigen por la Constitución y por las normas que para desarrollar los principios constitucionales se establezcan en las leyes orgánicas nacionales (artículo 169 de la Constitución).

Establecido lo anterior cabe denunciar que el legislador, al dictar la reforma parcial de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, publicada en la Gaceta Oficial N° 6.015, de 28 de diciembre de 2010, introduce una inaudita nueva entidad local de carácter territorial que denomina *la comuna*, a la que se refieren los artículos 1, 5, 19.1 y 19 último párrafo, 33 último párrafo, 112 de dicho texto legal y aunque pretende insertarla dentro de la organización municipal, de manera asombrosa y contradictoria la sustrae del ámbito de aplicación del régimen jurídico municipal, al que se encuentran sometidas todas las entidades locales.

En tal artículo 5 de la reforma parcial de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, publicada en la Gaceta Oficial N° 6.015, de 28 de diciembre de 2010, se dispone:

Los municipios y las demás entidades locales se regirán por las normas constitucionales, las disposiciones de la presente Ley, la legislación aplicable,

las leyes estatales y lo establecido en las ordenanzas y demás instrumentos jurídicos municipales.

Las ordenanzas municipales determinarán el régimen organizativo y funcional de los poderes municipales según la distribución de competencias establecidas en la Constitución de la República, en esta Ley y en las leyes estatales.

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

Así las cosas, el artículo 19 de la aludida reforma parcial de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal establece al respecto:

Además de los municipios, son entidades locales territoriales:

1. La comuna.
2. Los distritos metropolitanos.
3. Las áreas metropolitanas.
4. Las parroquias y demás demarcaciones dentro del territorio del municipio, tales como la urbanización, el barrio, la aldea y el caserío.

Los supuestos y condiciones establecidos en esta Ley, para la creación de estas demarcaciones dentro del territorio del municipio, así como los recursos de que dispondrán, concatenadas a las funciones que se les asignen, incluso su participación en los ingresos propios del municipio, deberán ser considerados en la ley estatal que la desarrolle.

La comuna, como entidad local de carácter especial que se rige por su ley de creación, puede constituirse dentro del territorio del municipio o entre los límites político administrativo de dos o más municipios, sin que ello afecte la integridad territorial de los municipios donde se constituya (cursivas nuestras).

En este mismo escenario, el artículo 33 último párrafo de la reforma parcial de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal aludida, dice textualmente: “Los requisitos para la creación de la comuna, en el marco de su régimen especial como entidad local, se regirán por lo establecido en la Ley Orgánica de las Comunas”.

Las disposiciones transcritas anteriormente ponen de manifiesto varios hechos:

“La comuna, como entidad local de carácter especial que se rige por su ley de creación, puede constituirse dentro del territorio del municipio o entre los límites político administrativo de dos o más municipios, sin que ello afecte la integridad territorial de los municipios donde se constituya”.

- Que el legislador, al crear *la comuna*, incurre en un desconocimiento de las entidades locales constitucionalmente reconocidas, como lo son el municipio (artículos 16 y 168 de la Constitución), el distrito metropolitano (artículos 170 al 172 de la Constitución), la mancomunidad (artículo 170 de la Constitución) y la parroquia (artículo 173 de la Constitución).
- Que el legislador, al margen de la Constitución, introduce una nueva entidad en la organización del Estado que denomina *la comuna* y forzosamente la ubica entre las entidades de base territorial local; pero, producto de su desconocimiento constitucional, la sustrae del régimen al que el constituyente somete a todas las entidades locales previsto en el artículo 169 de la Constitución y complementado por el artículo 5 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal.
- Se pone en evidencia que *la comuna* puede ser una entidad de cualquier otra naturaleza menos local, pues si ella no debe cumplir con el régimen de las entidades locales previsto en el artículo 169 de la Constitución y desarrollado en el artículo 5 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, no se trata de una verdadera y auténtica entidad local.
- Que al eximir a *la comuna* de cumplir con el ordenamiento jurídico general que rige al Poder Público municipal y circunscribirlo a una ley nacional especial no prevista en la Constitución y distinta de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, se están afectado las competencias de los estados para organizar sus municipios y las demás entidades locales, competencias estas que sí se encuentran sujetas a la Constitución y a las disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, así como a la constitución y leyes estatales, conforme a lo dis-

puesto en el artículo 169 de la Constitución y lo desarrollado en los artículos 5, 9 y 19 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, a partir de 2005.

- Que producto de la confusión en que incurre el legislador al incluir a *la comuna* entre las entidades locales de base territorial y sustraerla del régimen jurídico al que se encuentran sujetas éstas, ha afectado la garantía institucional de la autonomía municipal¹⁹, en cuanto impide que los municipios en ejercicio de sus competencias, entre las que se encuentra regular a través de ordenanzas las entidades locales, puedan dictar disposiciones a las que deba someterse *la comuna* en lo referente a su régimen de creación, organizativo y funcional, lo que evidentemente contraviene el artículo 168.2 de la Constitución.

5. LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO LOCAL SE SOMETE AL SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN PÚBLICA Y POPULAR

Se incorpora, en la referida reforma legal, la representación del poder popular en el Consejo Local de Planificación Pública, por lo que esta instancia planificadora ha pasado a formar parte del Sistema Nacional de Planificación Pública y Popular, lo cual la supedita a sus normas y principios (artículos 110 al 112). Se superpone el diseño del Estado comunal establecido en la Ley Orgánica de las Comunas, insertando en esta reforma la nueva figura del Consejo de Planificación Comunal (artículo 112). Estas modificaciones lesionan la autonomía y las competencias exclusivas del municipio en relación al desarrollo municipal, merma las capacidades de los consejos locales de planificación pública, figuras pertinentes de la planificación participativa municipal. Esto está de espaldas a normas expresas de rango constitucional, artículos 168, 178 y 182, amén de que desnaturaliza la función de planificación establecida en el artículo 75 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, donde se reconoce la participación y las decisiones corresponsables del universo de actores políticos electos popularmente, de organizaciones vecinales y de la sociedad organizada que existe en cada municipio²⁰.



... al eximir a la comuna de cumplir con el ordenamiento jurídico general que rige al Poder Público municipal y circunscribirlo a una ley nacional especial no prevista en la Constitución y distinta de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, se están afectado las competencias de los estados para organizar sus municipios y las demás entidades locales...



CONCLUSIONES

Una nueva forma de organizarse territorialmente aparece en el diseño del municipio, siendo por excelencia conforme al artículo 16 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 el municipio la forma como se organiza el territorio.

Con la comuna como entidad local territorial se ha introducido un Caballo de Troya en el régimen municipal venezolano, para debilitarlo y extinguirlo. Hasta ahora la agresión al municipio no había sido tan directa y radical.

Estamos ante el intento más peligroso de aplicar una energía geométrica, una geografía alternativa del poder, radical, por parte del Ejecutivo nacional para desmunicipalizar el país.

¿Estaremos asistiendo a una nueva visión del espacio, del poder y de la política, de la geografía de las desigualdades, a una geografía alternativa en Venezuela, conforme al pensamiento de la geógrafa inglesa Doreen Massey?

Pero por nuestra convicción municipalista consideramos que es hora de aullar, como dice Saramago en *Ensayo sobre la lucidez*, porque si nos dejamos llevar por los poderes que nos gobiernan, y no hacemos nada por contrarrestarlos, se puede decir que nos merecemos lo que tenemos. Varias demandas ante el Tribunal Supremo de Justicia ya

han sido intentadas pidiendo la nulidad de diversas disposiciones de la reforma de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal que analizamos, específicamente en lo relativo a la violación del régimen parroquial, y el sometimiento del municipio al sistema nacional de planificación (miembros de la Junta Parroquial del municipio El Hatillo del estado Miranda, admitida en fecha 10-03-2011, sentencia N° 252), y en lo relativo a la cesación de los miembros de las juntas parroquiales y el nuevo régimen de gobierno de las mismas (Myriam Donascimento, admitida en fecha 09-03-2010, sentencia N° 249). La Sala Constitucional decidió acumular ambas causas.

Seguiremos aullando y pidiendo la nulidad de la introducción de la comuna en el régimen municipal de la forma en que ha sido insertada, como aquí se ha explicado.

* Profesor de Derecho Administrativo, UCAT.

NOTAS

- 1 MERINO ESTRADA, Valentín (2003): "Municipio, Estado y Sociedad. La doctrina municipalista en los Congresos Iberoamericanos de municipios promovidos por la OICI". En: *Revista de Estudios de la Administración Local*, N° 292-293, mayo-diciembre. Madrid: Inap.
- 2 SOTO PARRA, Eduardo (2011): "La hallaca socialista". En: *SIC*, N° 731.

Estamos ante el intento más peligroso de aplicar una energía geométrica, una geografía alternativa del poder, radical, por parte del Ejecutivo nacional para desmunicipalizar el país.

- 3** Conferencia dictada en las XIII Jornadas sobre Federalismo, Descentralización y Municipio, celebradas en el Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales de la Universidad de los Andes, Mérida, 01-02 de noviembre de 2007.
- 4** ROJAS, ob.cit.
- 5** BREWER CARIÁS, Allan (2007): *La Reforma Constitucional de 2007 (Comentarios al proyecto inconstitucionalmente sancionado por la Asamblea Nacional el 02 de noviembre de 2007)*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.
- 6** ROJAS, ob.cit.
- 7** RACHADELL, Manuel (2007): *Socialismo del Siglo XXI. Análisis de la Propuesta de Reforma Constitucional presentada por el Presidente de la República*. Caracas: Funeda.
- 8** AYALA CORAO, Carlos (2007): "El federalismo y la división territorial del poder". En: *La Reforma Constitucional a Debate: preguntas y respuestas*. Caracas: Centro Gumilla.
- 9** Discurso de orden pronunciado por el presidente de la República en ocasión de la presentación del proyecto de Reforma de la Constitución ante la Asamblea Nacional, agosto de 2007. Ediciones de la Asamblea Nacional.
- 10** RACHADELL, ob.cit.
- 11** MORA BASTIDAS, Freddy Alberto (2007): "La responsabilidad de los consejos comunales derivada del ejercicio de la función pública". En: *Revista Provincia*, número 18, julio-diciembre 2007. Mérida: Cieprol-Ula.
- 12** RACHADELL, Manuel (2006): "La centralización del poder en Venezuela". En: *Revista Provincia* Número 16, julio-diciembre 2006. Mérida: Cieprol-Ula.
- 13** RODRIGUEZ, Armando (2007): "Participación ciudadana, institucionalidad local y consejos comunales en Venezuela". En: *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas* N° 129. Caracas: UCV.
- 14** QUIJADA, Laurence y MACHADO, Jesús (2010): "La nueva Ley Orgánica de los consejos comunales: lo bueno, lo malo y lo oscuro". En: revista *SIC*, N° 722, Caracas.
- 15** Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, martes 21 de diciembre de 2010, N° 6011 Extraordinario.
- 16** Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, martes 21 de diciembre de 2010, N° 6011 Extraordinario.
- 17** GOE, N° 6011 de 21-12-2010.
- 18** VILLEGAS MORENO, José Luis: *Derecho Administrativo Municipal*. San Cristóbal: Editorial Sin Límite, 2007, y *Doscientos años de municipalismo*. Caracas: Funeda-Ucat, 2010.
- 19** VILLEGAS MORENO, José Luis. Ob. cit.
- 20** OCHOA, María Alejandra (2011): "Reforma del Poder Público Municipal al margen de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela". En: *Vox localis*, Uim, N° 35, Marzo 2011, en voxlocalis.net