

Comentarios sobre el Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y otras Atribuciones

Alfredo Romero Mendoza

*Profesor de Derecho Administrativo
de la Universidad Central de Venezuela*

Resumen: *El presente trabajo en forma crítica explica los aspectos más relevantes del reciente Decreto-Ley para la gestión comunitaria de competencias, servicios y otras atribuciones, particularmente en cuanto a la modificación del sistema político territorial que de dicha normativa se deriva, que según el autor viola la Constitución venezolana al sustraer competencias de los poderes municipales y estatales. El artículo comienza con una pregunta: ¿Hay Alcalde en la Habana? Ello, a los efectos de comparar la nueva normativa venezolana con la cubana en cuanto a la eliminación de Alcaldías y Gobernaciones para transformar el Estado en una estructura basada en el “poder popular”. El autor considera que el concepto de “poder popular” disfraza la centralización en el Poder Nacional de las competencias descentralizadas por la Constitución a Alcaldes y Gobernadores. La normativa establece que es el Consejo Federal de Gobierno, órgano del Poder Nacional, el que controla el proceso de descentralización de funciones a las organizaciones ciudadanas, cuando la Constitución establece que la descentralización es más bien del Poder Nacional al Local y autónomamente del poder local al ciudadano y nunca bajo el control del Poder Nacional. El artículo culmina haciendo un llamado a los sobre la inconstitucionalidad de esta nueva normativa.*

Palabras Claves: *Poder popular, Descentralización, Gestión Comunitaria, Alcaldías, Gobernaciones, Comunas, Cuba, Venezuela*

Abstract: *This paper explains and makes critical comments about most important issues of a recent “Decree–Law for the community management of powers, services and other responsibilities”. It particularly criticizes the reform that the Decree–Law made of the territorial political system. According to the author, the Decree–Law violates the Venezuelan Constitution when it subtracts powers from Municipal and Regional entities. This article starts with a question: It is there a Major in Habana? This is in order to compare the new Venezuelan Regulation with Cuba. Specifically, when it eliminates Majors and Governors as a path to transform the State in a structure based on “the Peoples Power”. The author considers that the concept of “Peoples Power” disguises a centralization to the National Power of responsibilities decentralized by the Constitution to Majors and Governors. The new Regulation establishes that a National Executive body such as the Federal Government Council will control the decentralization process from Local Government to*

Communities, when in fact the Constitution establishes a decentralization but from the National Government to Local Governments and independently from Local Governments to the citizens, and not from the Local Government to the citizens with the supervision of the National Government. The article ends calling the attention about unconstitutionality of the Decree–Law.

Key Words: Peoples power, Decentralization, Community, Venezuela, Cuba, Municipalities, Major, Governor.

I. ¿HAY ALCALDE EN LA HABANA?

Me llamó la atención un artículo, publicado en el 2009 en el Diario El Mundo de España, escrito por Iván García, un periodista independiente que reside en La Habana¹. El título del artículo es “*el alcalde invisible*” y comienza de la siguiente manera: “*Nora Alonso, 23, oficinista, pone cara de asombro y abre mucho sus ojos cuando usted le pregunta quién es el alcalde de Ciudad de La Habana. Dice al azar, tres nombres y con ninguno acierta...*”. Luego de esta introducción, el periodista afirma que “*el Alcalde de La Habana, es un perfecto desconocido para la inmensa mayoría de los más de 2 millones de residentes en la capital cubana. Eso no tendría mayor importancia si su poder, para hacer cumplir las tareas para que la ciudad funcione con normalidad, no fuera tan débil...*”

En cuanto a las actividades del Alcalde de la Habana, el artículo señala que “*es habitual que los alcaldes capitalinos apoyen las novenas de pelota, inauguren algunas obras sociales y entreguen medallas de calidad a determinados productos habaneros. En caso de graves accidentes y desastres naturales, suelen personarse en el lugar de los hechos y con la cara triste y alargada, dan el sermón de aliento acostumbrado por los dirigentes cubanos. ‘Todo va bien, confíen en Fidel y la revolución’, acostumbran a decir. Y vuelven a su refrigerada oficina. Hasta ahí las tareas del alcalde que la gente ve. Porque en la Ciudad de La Habana –y en el resto de las provincias– el verdadero poder no es el del Alcalde, sino el del Primer Secretario del Partido².... Se puede pensar, que [el alcalde] es el administrador de la metrópolis y sus problemas: transporte, limpieza de calles y parques, abastecimiento de agua, construcciones, y reparación de viviendas y vías.*

(...)Probablemente ésas y otras tareas entren en su contenido de trabajo. Quizás no. Porque si pocos habaneros saben quién es su alcalde, menos aún pueden precisar quién en realidad dirige la capital de todos los cubanos.

Después de los Castro, claro. Ellos son los mandamases números uno y dos.

Nadie se le pudo oponer nunca al Comandante Único cuando decidió construir en serie salas de terapia intensiva, hoteles para extranjeros o círculos infantiles. Sin importarle si rompían o no con el entorno arquitectónico urbano. Si la orden ‘viene de arriba’, el alcalde es un cero a la izquierda”.

1 <http://www.elmundo.es/america/blogs/90-millas/2009/11/02/el-alcalde-invisible.html>

2 Desde 2011, la actual Alcaldesa de la Habana es la maestra Marta Hernández como alcaldesa de la capital cubana, en lugar de Juan Contino, quien ocupó el cargo durante ocho años.

Lo cierto es que en la Constitución Cubana la figura del Alcalde no existe. En 1959, en virtud de la Revolución Cubana la figura del Alcalde es sustituida por funcionarios designados por el poder central que se denominan “comisionados”, “*cuya función es la de aplicar las políticas que la dirección de la Revolución va desarrollando*”³.

Precisamente el sistema cubano, al sustentar el Estado en el concepto del “poder popular”, divide su estructura de poderes públicos en órganos que derivan de ese “poder popular”: Órganos Superiores del Poder Popular y Órganos Locales del Poder Popular.

En el Capítulo XII de la Constitución Cubana, al referirse a los “Órganos Locales del Poder Popular” se incluye como tales a las Asambleas del Poder Popular, “las cuales son los órganos superiores locales del poder del Estado, y, en consecuencia, están investidas de la más alta autoridad para el ejercicio de las funciones estatales en sus demarcaciones respectivas y para ello, dentro del marco de su competencia ejercen gobierno”.

Asimismo, tal como lo establece el artículo 103 de la Constitución Cubana “las Administraciones Locales que estas Asambleas constituyen, dirigen las entidades económicas, de producción y de servicios de subordinación local, con el propósito de satisfacer las necesidades económicas, de salud y otras de carácter asistencial, educacionales, culturales, deportivas y recreativas de la colectividad del territorio a que se extiende la jurisdicción de cada una.

Para el ejercicio de sus funciones, las Asambleas Locales del Poder Popular se apoyan en los Consejos Populares y en la iniciativa y amplia participación de la población y actúan en estrecha coordinación con las organizaciones de masas y sociales.

Al respecto, el artículo 104 de la Constitución Cubana establece que “*los Consejos Populares trabajan activamente por la eficiencia en el desarrollo de las actividades de producción y de servicios y por la satisfacción de las necesidades asistenciales, económicas, educacionales, culturales y sociales de la población, promoviendo la mayor participación de ésta y las iniciativas locales para la solución de sus problemas*”.

Hacemos referencia a esta situación jurídica en Cuba, ya que, ciertamente, existen sistemas como el cubano donde la descentralización territorial y las figuras que representan el poder local, como el Alcalde y los Gobernadores, o no existen en su totalidad o simplemente carecen de competencias.

Precisamente, el Decreto-Ley que comentamos mediante el presente artículo, así como la Ley de Comunas y la Ley del Poder Popular pretende modificar nuestro sistema constitucional de descentralización político territorial de competencias e incorporar un esquema de poder sustentado en el poder popular, el cual escapa de lo establecido en nuestra Constitución.

A los efectos de comprender las consecuencias políticas, jurídicas, sociales y económicas de tal alteración del sistema político territorial venezolano es importante conocer los sistemas como el Cubano o el Libio, donde el Estado se centra en el poder popular. Al analizar esta figura socio-política del “poder popular” concebida de manera abstracta, al menos jurídicamente y técnicamente, debemos acudir a lo pragmático y hacernos la siguiente pregunta:

3 Julieta Moralez Sánchez. Cuba: El Régimen Jurídico Municipal. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 245. Ver en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2545/11.pdf>

¿De dónde provienen los recursos y quién y cómo se eligen las autoridades o miembros que dirigen o componen esas estructuras del poder popular?

Observamos, que ambas situaciones dependen directa o indirectamente de un poder central, lo cual nos lleva a concluir que con estos esquemas se busca prácticamente volver a la centralización del poder disfrazando tal absorción de competencias municipales y estatales en el concepto, que jurídicamente resulta vago, genérico y difuso, del poder popular.

Otras preguntas que cualquier jurista debe hacerse, al analizar este concepto de poder popular son las siguientes:

¿Quién tiene la legitimación para representar ese poder popular? ¿Cien personas reunidas en una plaza? ¿Veinte mil personas reunidas en un estadio?

Tal como este concepto se concibe, al menos desde el punto de vista socio político, pareciera que el poder popular debe representarlo el cien por ciento de la población de un país o Nación.

Ahora bien, ¿quién representa ese cien por ciento?

Un acercamiento a tal dilema lo podemos encontrar en la definición del “interés legítimo” necesario para representar una acción judicial. Al respecto existen los conceptos de interés simple, interés difuso, interés colectivo e interés individual.

En cuanto al interés simple, que no es más que el interés de todos los ciudadanos en la legalidad y la constitucionalidad de las actuaciones de los poderes del Estado y de los particulares, bien sabemos que dicho interés no es suficiente como para interponer una acción judicial que produzca, modifique o elimine una situación jurídica; ya que una persona no puede asumir la representación de todos los ciudadanos.

En cuanto a los intereses difusos y colectivos, la sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia del 30 de junio de 2000 (Caso: *Dilia Parra Guillén*), estableció lo siguiente:

“Cuando los derechos y garantías constitucionales que garantizan al conglomerado (ciudadanía) en forma general una aceptable calidad de la vida (condiciones básicas de existencia), se ven afectados, la calidad de la vida de toda la comunidad o sociedad en sus diversos aspectos se ve desmejorada, y surge en cada miembro de esa comunidad un interés en beneficio de él y de los otros componentes de la sociedad en que tal desmejora no suceda, y en que si ya ocurrió sea reparada. Se está entonces ante un interés difuso (que genera derechos), porque se difunde entre todos los individuos de la comunidad, aunque a veces la lesión a la calidad de la vida puede restringirse a grupos de perjudicados individualizables como sectores que sufren como entes sociales, como pueden serlo los habitantes de una misma zona, o los pertenecientes a una misma categoría, o los miembros de gremios profesionales, etc. Sin embargo, los afectados no serán individuos particularizados, sino una totalidad o grupo de personas naturales o jurídicas, ya que los bienes lesionados, no son susceptibles de apropiación exclusiva por un sujeto. Se trata de intereses indiferenciados, como los llamó el profesor Denti, citado por María Isabel González Cano (La Protección de los Intereses Legítimos en el Proceso Administrativo. Tirant. Monografías. Valencia-España 1997). Como derecho otorgado a la ciudadanía en general, para su protección y defensa, es un derecho indivisible (así la acción para ejercerlo no lo sea), que corresponde en conjunto a toda la población del país o a un sector de ella. Esta indivisibilidad ha contribuido a que en muchas legislaciones se otorgue la acción para ejercerlos a una sola persona, como pueden serlo los entes públicos o privados que representan por mandato legal a la población en general, o a sus sectores, impidiendo su ejercicio individual.”

Con los derechos e intereses difusos o colectivos, no se trata de proteger clases sociales como tales, sino a un número de individuos que pueda considerarse que representan a toda o a un segmento cuantitativamente importante de la sociedad, que ante los embates contra su calidad de vida se sienten afectados, en sus derechos y garantías constitucionales destinados a mantener el bien común, y que en forma colectiva o grupal se van disminuyendo o desmejorando, por la acción u omisión de otras personas.

Debe, en estos casos, existir un vínculo común, así no sea jurídico, entre quien acciona para lograr la aplicación de una norma, y la sociedad o el segmento de ella, que al igual que el accionante (así sea un ente especial para ello), se ven afectados por la acción u omisión de alguien. Ese vínculo compartido, por máximas de experiencias comunes, se conoce cuando existe entre el demandante y el interés general de la sociedad o de un sector importante de ella, y por tanto estos derechos e intereses difusos o colectivos generan un interés social común, oponible al Estado, a grupos económicos y hasta a particulares individualizados. Ese interés social debe ser entendido en dos sentidos, uno desde el ángulo procesal, donde representa el interés procesal para accionar, cuando sólo acudiendo a los órganos jurisdiccionales se puede obtener una satisfacción para la sociedad; y otro, como un valor jurídico general tutelado por la Constitución, que consiste en la protección derivada del derecho objetivo, de los diversos grupos que conforman la sociedad o de ella misma, y que por las condiciones en que se encuentran con respecto a otros de sus miembros, se ven afectados por éstos directa o indirectamente, desmejorándoles en forma general su calidad de vida.

...omissis...

...el derecho o interés difuso se refiere a un bien que atañe a todo el mundo, a personas que en principio no conforman un sector poblacional identificable e individualizado, sino que es un bien asumido por los ciudadanos (pluralidad de sujetos), que sin vínculo jurídico entre ellos, se ven lesionados o amenazados de lesión. Ellos se fundan en hechos genéricos, contingentes, accidentales o mutantes que afectan a un número indeterminado de personas y que emanan de sujetos que deben una prestación genérica o indeterminada. Los daños al ambiente o a los consumidores, por ejemplo, así ocurran en una determinada localidad, tienen efectos expansivos que perjudican a los habitantes de grandes sectores del país y hasta del mundo, y responden a la prestación indeterminada de protección al ambiente o de los consumidores por ejemplo, así ocurran en una determinada localidad, tienen efectos expansivos que perjudican a los habitantes de grandes sectores del país y hasta del mundo, y responden a la prestación indeterminada de protección al ambiente o de los consumidores. Esa lesión a la población, que afecta con mayor o menor grado a todo el mundo, que es captado por la sociedad conforme al grado de conciencia del grupo social, es diferente a la lesión que se localiza concretamente en un grupo, determinable como tal, aunque no cuantificado o individualizado, como serían los habitantes de una zona del país, afectados por una construcción ilegal que genera problemas de servicios públicos en la zona. Estos intereses concretos, focalizados, son los colectivos, referidos a un sector poblacional determinado (aunque no cuantificado) e identificable, aunque individualmente, dentro del conjunto de personas existe o puede existir un vínculo jurídico que los une entre ellos. Ese es el caso de las lesiones a grupos profesionales, a grupos de vecinos, a los gremios, a los habitantes de un área determinada, etc. A estos intereses focalizados se contraponen los que afectan sin distingo a todo el mundo, o a amplias categorías o capas de la población, así la mayoría no se sienta lesionada, ya que muchas veces la cultura colectiva que es la que permite concientizar la lesión, puede fallar en reconocerla. Son los difusos los de mayor cobertura, donde el bien lesionado es más generalizado, ya que atañe a la población en extenso, y que al contrario de los derechos e intereses colectivos, surgen de una prestación de objeto indeterminado; mientras que en los colectivos, la prestación puede ser concreta, pero exigible por personas no individualizables...omissis... (El resaltado es nuestro).

En cuanto a la legitimación para interponer acciones por intereses difusos o colectivos la sentencia citada señala:

“Lo que sí dimana del estado actual de la legislación venezolana, es que un particular no puede demandar una indemnización para el colectivo dañado, cuando acciona por intereses difusos, correspondiendo tal pedimento a entes como el Ministerio Público o la Defensoría del Pueblo, por ejemplo.

Igualmente, cuando los daños o lesiones atentan contra grupos de personas vinculadas jurídicamente entre sí, o pertenecientes a la misma actividad, la acción por intereses colectivos, cuya finalidad es idéntica a la de los intereses difusos, podrá ser incoada por las personas jurídicas que reúnan a los sectores o grupos lesionados, y aun por cualquier miembro de ese sector o grupo, siempre que obre en defensa de dicho segmento social”.

En nuestro sistema político territorial constitucional, la representación de la soberanía popular se hace precisamente a través de las autoridades electas por votación popular y se delega dicha soberanía en funcionarios con potestades limitadas por ley. Dicha estructura política territorial además se ha descentralizado en poder público nacional, estatal y municipal a los efectos de acercar las autoridades y la representación del poder a la gente en las localidades y precisamente lograr la integración con la gente que es en definitiva la beneficiarias de los servicios públicos y actividades que realicen dichos poderes.

Sin embargo, el Decreto-Ley que comentaremos mediante el presente artículo, así como la Ley de Comunas y la Ley del Poder Popular que crean el marco para la aparición de la ley que hoy comentamos, incorporan el concepto de poder popular como base del Estado, lo cual, además de su inconstitucionalidad, lleva a incertidumbre e indefinición de los elementos básicos para la delimitación de los poderes públicos. A continuación haremos referencia general a algunos elementos del Decreto-Ley en referencia que consideramos de mayor importancia.

II. EL “PROYECTO DE DECRETO” Y EL DECRETO CON RANGO, VALOR Y FUERZA DE LEY ORGÁNICA PARA LA GESTIÓN COMUNITARIA DE COMPETENCIAS, SERVICIOS Y OTRAS ATRIBUCIONES.

Por medio de la *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* Extraordinaria N° 6.079 del 15 de junio de 2012, se publicó el “**Proyecto (sic) de Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y otras Atribuciones**”, el cual fue posteriormente corregido por “error material” el 28 de junio de 2012 y denominado “*Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y Otras Asignaciones*”.

Dicho Decreto-Ley fue dictado por el Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, en Consejo de Ministros, en ejercicio de la facultad legislativa conferida en el ordinal 8° del artículo 236 de la Constitución venezolana y de conformidad con lo dispuesto en el literal *a*, ordinal 2° del artículo 1 de la Ley que Autoriza al Presidente de la República para dictar Decretos con Rango, Valor y Fuerza de Ley, en las Materias que se Delegan, publicada en la *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 6.009, Extraordinario, del 17 de diciembre de 2010.

Como un primer elemento debemos considerar la curiosidad que se plantea en cuanto al propio título de la normativa inicialmente publicada: “*Proyecto de Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y Otras Asignaciones*”.

Es evidente que no puede un “Proyecto” de Decreto-Ley poseer carácter vinculante. En principio, este gazapo pareciera no tener importancia. Sin embargo, al analizar la situación con detalle observamos que no sólo puede interpretarse como un error material, sino que

evidentemente se trata de un asunto de fondo al haberse publicado un “Proyecto” que no poseía carácter definitivo, en vez del Decreto-Ley como tal. Ello lo constatamos, ya que en la misma publicación del Proyecto de Decreto-Ley observamos la firma manuscrita del Presidente de la República al final con incluso una frase escrita a mano por el propio Presidente “*Rumbo al Socialismo*”, lo cual verifica que fue ese texto no definitivo el que aprobó el Presidente del Decreto-Ley y el que fue publicado.

Tal como lo establecen los artículos 205 al 215 de la Constitución, un proyecto de ley, cuando se trata de leyes dictadas por la Asamblea Nacional es el que se discute. Es sólo posteriormente, al aprobarse dicho proyecto, que se denomina Ley.

En el caso de decretos–leyes dictados por el Presidente de la República, como consecuencia de una Ley Habilitante, tal como es el caso que nos ocupa, debe igualmente considerarse que “proyecto” de Decreto-Ley no es en modo alguno la Ley definitiva.

Específicamente, el artículo 215 de la Constitución establece que “*la Ley quedará promulgada al publicarse con el correspondiente ‘Cúmplase’ en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*”.

Observamos, entonces, que un “proyecto” de Ley o de Decreto-Ley en modo alguno tiene efectos vinculantes y no puede otorgarse el correspondiente “cúmplase” y menos aún puede publicarse en *Gaceta Oficial* como Ley. En tal sentido, y a todo evento, dicha Sala debe considerar “*in limine litis*” que dicho “Proyecto de Ley” no es Ley.

Por otra parte, la Constitución venezolana establece en su artículo 203 que la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia debe pronunciarse acerca de la constitucionalidad del carácter orgánico de las leyes que hayan sido calificadas así por la Asamblea Nacional o por el Presidente de la República con habilitación legislativa. Precisamente, notamos que la decisión de la Sala Constitucional del 18 de junio de 2012 (Expediente N° 12–0704) declara “*la constitucionalidad del carácter orgánico del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y Otras Asignaciones*”, cuando en realidad, tal como se desprende de la Gaceta Oficial antes referida, se trata de un “Proyecto” de Decreto-Ley como si fuera un Decreto-Ley, tal como nos referimos anteriormente, obviando tal consideración

III. INCONSTITUCIONALIDAD DEL “DECRETO CON RANGO, VALOR Y FUERZA DE LEY ORGÁNICA PARA LA GESTIÓN COMUNITARIA DE COMPETENCIAS, SERVICIOS Y OTRAS ASIGNACIONES”

1. *Violación de la división y organización del territorio nacional dispuesta en el artículo 16 de la Constitución venezolana*

El artículo 16 de la Constitución establece la división y organización del territorio nacional, cuando señala lo siguiente:

Artículo 16. *Con el fin de organizar políticamente la República, el territorio nacional se divide en el de los Estados, el del Distrito Capital, el de las dependencias federales y el de los territorios federales. El territorio se organiza en Municipios.*

La división político territorial será regulada por ley orgánica, que garantice la autonomía municipal y la descentralización político administrativa. Dicha ley podrá disponer la creación de territorios federales en determinadas áreas de los Estados, cuya vigencia queda supeditada a la realización de un referendo aprobatorio en la entidad respectiva.

Por ley especial podrá darse a un territorio federal la categoría de Estado, asignándosele la totalidad o una parte de la superficie del territorio respectivo. (Subrayado y negrillas añadidas)

El Constituyente diseñó con claridad la división político territorial de la Nación a los efectos de organizar políticamente el territorio y realizar una correcta distribución de poderes públicos con sus respectivas competencias. Este sistema de organización político territorial, responde a una estructura de modelo de Estado que funciona como un sistema, a los fines de conseguir los fines esenciales establecidos en el artículo 3 de nuestra Carta Magna.

Ello implica que todas las leyes de la República, deben necesariamente (por ser un modelo de estado constitucional) desarrollar en los Estados y Municipios, estructuras que se adapten al sistema dispuesto en el referido artículo 16 de la Constitución.

No obstante, el “Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y Otras Asignaciones” violenta el sistema político territorial establecido en nuestra Constitución, al incorporar una nueva entidad territorial que absorbe y asume competencias de los estados y municipios, como lo es la “comuna”.

Al respecto, observamos que la “comuna” no se trata de una comunidad organizada o grupo vecinal organizado, sino que es una nueva entidad territorial que absorbe competencias de los Estados y Municipios, pero más aún que constituye un sistema de gestión, economía, desarrollo social comunal que en modo alguno se encuentra contemplado en nuestra Constitución y que se contrapone con el artículo 16 *eiusdem*.

Particularmente, los artículos 2 (numeral 2) 3, 4, 5 (numerales 1,2,4,7), 6 (numeral 1), 21 (último párrafo), 27, 29, 30, 31, 32, 35, del Decreto-Ley *in comento*, establecen los conceptos de comuna, gestión comunal, empresa comunal, desarrollo socialista comunal, a los efectos de crear una nueva entidad territorial, como lo es la “comuna”, que escapa de la Constitución y que asume competencias que corresponden a los Estados y Alcaldías.

Lo dicho anteriormente, lo ratifica la propia decisión de esa Sala Constitucional del 18 de junio de 2012, antes referida, la cual decidió sobre el carácter orgánico del Decreto-Ley comentado cuando señala que *“es indudable que el decreto Ley bajo consideración incide de forma evidente en la estructura orgánica o institucional de un Poder Público como lo es el Poder Ejecutivo, y a su vez de los distintos entes político territoriales quienes están sujetos a los planes de transferencia planteados en sus normas”* (Resaltado nuestro).

Consideramos, entonces, que el Decreto-Ley comentado, en su contexto global, transforma inconstitucionalmente el sistema político territorial, lo que implica una violación a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

2. Violación del artículo 336 de la Constitución

El “Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y Otras Asignaciones” viola el artículo 336, numeral 9, de la Constitución, el cual establece que es esa la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia la que posee la potestad para *“dirimir las controversias constitucionales que se susciten entre cualesquiera de los órganos del Poder Público”*.

Precisamente, el artículo 10 del Decreto-Ley en referencia señala que *“el Consejo Federal de Gobierno, a través de su Secretaría, será el órgano encargado de resolver conflictos que se presenten, entre los sujetos de transferencia y los estados, municipios y órganos del Poder Público Nacional, en relación a las solicitudes de transferencia de la gestión y administración de servicios, actividades, bienes y recursos”*.

Observamos que las controversias que podrían suscitarse tienen un eminente carácter constitucional ya que se trataría de competencias de los Municipios y Estados establecidas en la Constitución, por lo que es esa Sala Constitucional la que debe conocer de las mismas, y en cualquier caso no puede en forma alguna el Consejo Federal de Gobierno asumir dicha potestad jurisdiccional.

En tal sentido, el *Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y Otras Asignaciones*, y particularmente la norma citada, viola igualmente la Constitución.

3. *Dependencia de los Estados y Municipios al Poder Ejecutivo Nacional, por órgano del Consejo Federal de Gobierno*

Nuestro sistema político territorial regido por la Constitución, establece en sus artículos 159 al 184 la autonomía política, administrativa, tributaria y jurídica de los Poderes Públicos Estadales y Municipales.

En cuanto a los estados, el artículo 159 del Texto Fundamental señala que “*los Estados son entidades autónomas e iguales en lo político, con personalidad jurídica plena, y quedan obligados a mantener la independencia, soberanía e integridad nacional, y a cumplir y hacer cumplir esta Constitución y las leyes de la República*”.

Ciertamente, nuestra Constitución en su artículo 184 establece un procedimiento de descentralización de servicios a las comunidades y grupos vecinales organizados. Al respecto, la misma norma constitucional señala que dicha ley, que en definitiva corresponde al Decreto-Ley en referencia, promovería:

1. *“La transferencia de servicios en materia de salud, educación, vivienda, deporte, cultura, programas sociales, ambiente, mantenimiento de áreas industriales, mantenimiento y conservación de áreas urbanas, prevención y protección vecinal, construcción de obras y prestación de servicios públicos. A tal efecto, podrán establecer convenios cuyos contenidos estarán orientados por los principios de interdependencia, coordinación, cooperación y corresponsabilidad.*

2. *La participación de las comunidades y de ciudadanos o ciudadanas, a través de las asociaciones vecinales y organizaciones no gubernamentales, en la formulación de propuestas de inversión ante las autoridades estadales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión, así como en la ejecución, evaluación y control de obras, programas sociales y servicios públicos en su jurisdicción.*

3. *La participación en los procesos económicos estimulando las expresiones de la economía social, tales como cooperativas, cajas de ahorro, mutuales y otras formas asociativas.*

4. *La participación de los trabajadores y trabajadoras y comunidades en la gestión de las empresas públicas mediante mecanismos autogestionarios y cogestionarios.*

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

6. *La creación de nuevos sujetos de descentralización a nivel de las parroquias, las comunidades, los barrios y las vecindades a los fines de garantizar el principio de la corresponsabilidad en la gestión pública de los gobiernos locales y estadales y desarrollar procesos autogestionarios y cogestionarios en la administración y control de los servicios públicos estadales y municipales.*

7. *La participación de las comunidades en actividades de acercamiento a los establecimientos penales y de vinculación de éstos con la población.*”

Precisamente, este proceso de participación ciudadana en la gestión municipal venía incorporándose legalmente en el pasado y la Constitución vigente desde 1999 le otorga carácter constitucional.

Tal como lo señala el profesor Armando Rodríguez García en su artículo “*Participación ciudadana, institucionalidad local y consejos comunales en Venezuela*”⁴, la participación ciudadana en el régimen municipal venezolano viene estableciéndose como un derecho desde la primera versión de la Ley Orgánica de Régimen Municipal. Al respecto, Rodríguez García señala:

“De manera esquemática encontramos en la Ley Orgánica de Régimen Municipal, desde su primera versión (1978), disposiciones relativas a la formación y funcionamiento de las Asociaciones de Vecinos, para la defensa de los intereses comunales.

Dentro de esa misma línea temática, en sus diferentes reformas (hasta la última, de 1989), se mantiene el sentido de las regulaciones orientadas al estímulo y apertura de canales de participación ciudadana, desde la perspectiva de los instrumentos jurídicos, llegando, incluso, a dedicar un Título de la Ley (Título X), al establecimiento de disposiciones de orden general sobre el tema de la participación, bajo el acápite de la “Participación de la Comunidad”.

En ese acápite se consagraron, entre otros derechos y obligaciones de los vecinos, el derecho a participar en la gestión (Art. 165, 3); el deber de los Municipios y Distritos, de suministrar información sobre sus actividades y promover la participación de todos los ciudadanos en la vida local, precisando en forma expresa que las formas medios y procedimientos de participación que los Municipios establezcan en ejercicio de sus funciones, no podrán menoscabar las facultades de decisión que corresponden a los órganos del Gobierno Local (Art. 166); el apoyo para la formación y operación de las Asociaciones de Vecinos como un deber de los Municipios y demás entidades locales (Art. 168); la figura de los Cabildos Abiertos, los cuales se celebrarían con la presencia de los grupos sectoriales que debían ser convocados, estableciendo plazos para la inscripción de materias y efectos jurídicos concretos a las decisiones adoptadas en esta instancia (Art. 169), con lo cual se da estructura jurídica formal a una de las formas de participación democrática local de mayor prestancia y abolengo en el régimen local, tal como pone de manifiesto el Profesor Enrique Orduña Rebollo, en una obra de singular valor para el tratamiento de los asuntos relativos a las instituciones locales”.

Observamos, entonces, que en la Constitución de 1999 se establece un sistema de descentralización y transferencia de competencias del Poder Público Nacional a los Poderes Estadales y Municipales, así como que se le otorga potestad al Poder Estadal y Municipal para que autónomamente descentralicen sus actividades, a su vez, en los grupos vecinales y comunidades organizadas.

Al respecto, nuestro Texto Fundamental, en su artículo 185, establece que “*el Consejo Federal de Gobierno es el órgano encargado de la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los Estados y Municipios*”.

4 http://www.veedores.org/index.php?option=com_content&task=view&id=147&Itemid=1).

La misma norma indica que dicho Consejo Federal de Gobierno “*estará presidido por el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva e integrado por los Ministros o Ministras, los gobernadores o gobernadoras, un alcalde o alcaldesa por cada Estado y representantes de la sociedad organizada, de acuerdo con la ley*”.

Notamos pues dos situaciones muy claras en las normas constitucionales citadas:

a. Es una potestad autónoma de los Estados y Municipios la descentralización de servicios a las comunidades y grupos de vecinales organizados; y

b. El Consejo Federal de Gobierno funge como órgano encargado (dependiente del Poder Ejecutivo Nacional) de la transferencia de competencias del Poder Nacional a los Estados y Municipios y en modo alguno puede influir y menos aún intervenir en la transferencia de competencias de los Estados y Municipios a los grupos vecinales o comunidades organizadas.

De lo anterior podemos claramente concluir que de conformidad con la Constitución no puede en forma alguna el Consejo Federal de Gobierno coordinar políticas y acciones de descentralización y transferencia de competencias correspondientes a Estados y Municipios.

Más bien, nuestra Constitución obliga a todo lo contrario. El Consejo Federal de Gobierno, como órgano del Poder Público Nacional, lo que está obligado a promover es la transferencia de competencias del Poder Público Nacional, y precisamente del Poder Ejecutivo Nacional, a los Estados y Municipios. En todo caso, son los Estados y Municipios los que poseen la potestad autónoma de promover la descentralización de servicios a las comunidades y grupos de vecinales organizados.

A tal efecto, y a manera de ejemplo, el artículo 272 de la Constitución establece que “*el Estado garantizará un sistema penitenciario que asegure la rehabilitación del interno o interna y el respeto a sus derechos humanos. Para ello, los establecimientos penitenciarios contarán con espacios para el trabajo, el estudio, el deporte y la recreación, funcionarán bajo la dirección de penitenciarías profesionales con credenciales académicas universitarias, y se regirán por una administración descentralizada, a cargo de los gobiernos estatales o municipales...*” (Resaltado nuestro)

Son precisamente, las actividades, tales como las penitenciarias, las que el Consejo Federal de Gobierno está obligado a transferir a los Estados y Municipios, lo cual no se ha realizado hasta el momento, incumpléndose así la norma constitucional.

Textualmente, el artículo 11 del Decreto-Ley en referencia establece que “*los órganos del Poder Público Nacional, los Estados y los Municipios deberán presentar a la Secretaría del Consejo Federal de Gobierno, al inicio de cada año, un Plan Anual de Transferencia de Gestión de Servicios, Actividades, Bienes y Recursos a los Sujetos de Transferencia, para la revisión y aprobación por parte de éste.*”

Sin perjuicio de lo anterior, la Secretaría del Consejo Federal de Gobierno podrá solicitar a las entidades políticas territoriales, las propuestas y planteamientos para la transferencia de la gestión y administración de servicios, actividades, bienes y recursos, de éstas a los sujetos de transferencia establecidos en el presente Decreto con Rango y Valor de Ley Orgánica”.

Dicha norma legal viola el artículo 16 de la Constitución, el cual establece la “autonomía municipal” como una garantía constitucional. En el mismo sentido, observamos como los artículos 12, 13, 15, 20, 21, 24 y 26, del “*Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y Otras Asignaciones*” incorpo-

ran potestades al Consejo Federal de Gobierno que además de violar la autonomía municipal establecida en el artículo 16, se contraponen con los artículos 184 y 185 de la Constitución.

Se evidencia, entonces, una intervención del Poder Ejecutivo Nacional y del propio Presidente de la República en las competencias municipales y estatales, con lo cual se pretende desmoronar la descentralización y el sistema político territorial establecido en nuestra Constitución. Situación que no puede pasar desapercibida por los abogados, profesores universitarios, ciudadanos y todos aquellos que creemos en el respeto a nuestras instituciones y a nuestra Constitución.