

El Decreto N° 9.043
Un paso más en la creación vía legislativa del
Poder Popular

Carlos Eduardo Herrera

Profesor de Derechos, Garantías Constitucionales y
de Contencioso Administrativo Facultad de Derecho,
Universidad Yacambú, Núcleo Portuguesa

“Se entiende por Decreto-Ley toda norma con rango de Ley que emana por vía de excepción, de un órgano que no tiene el poder legislativo, concretamente del Gobierno o Consejo de Ministros”. García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, Catedráticos de la Universidad Complutense de Madrid¹.

Resumen: *La ley habilitante sancionada por la Asamblea Nacional el 17-12-2010 permitió al Presidente dictar decretos leyes en diversas materias de interés nacional. El Decreto Ley N° 9.043, con rango de Ley Orgánica, tuvo por objeto desarrollar los principios, procedimientos y mecanismos de transferencia del Poder Público Nacional, Estatal y Municipal al denominado Poder Popular. El estudio de esta normativa permite conocer la verdadera intención de las transferencias, que no es otra que despojar de sus competencias a los estados y municipios con el objetivo de eliminar la descentralización como política pública.*

Palabras clave: *Poder Popular, Decreto-Ley, transferencia, descentralización, servicio público.*

Abstract: *The enabling act passed by the National Assembly on 17-12-2010 allowed the President to issue decree-laws in various areas of national interest. Decree Law N° 9043, with rank of Law, was to develop the principles, procedures and mechanisms for transfer of the National Government, State and Municipal People so-called. The study of this legislation allows us to know the true intention of the transfers, which is nothing but stripped of their powers to states and municipalities with the aim of eliminating the decentralization policy.*

Keywords: *Popular Power, Legislative Decree, transfer, devolution, public service.*

¹ García de Enterría y Fernández. *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, Editorial Civitas, Madrid 1998, p. 131

I. CONSIDERACIÓN INICIAL

El Decreto-Ley objeto del presente trabajo (N° 9043),² no puede comprenderse sin una obligada referencia al “Proyecto de Reforma de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela” presentada el 15 de agosto de 2007 por el Presidente de la República a la Asamblea Nacional. El proyecto en cuestión contiene, entre muchos aspectos, la sustitución del artículo 158 de la Constitución (La descentralización como política nacional) por la siguiente redacción: “El Estado promoverá como política nacional, la participación protagónica del pueblo, transfiriéndole poder y creando las mejores condiciones para la construcción de una Democracia Socialista”. (*sic*)

El Proyecto de Reforma Constitucional fue sancionado por la Asamblea Nacional pero no resultó aprobada en el referéndum popular celebrado el 02 de diciembre de 2007. “Sin embargo era inevitable pensar que el experimento descentralizador en Venezuela llegaba a su fin, aún cuando se mantuvieran los Estados y los Municipios como entidades político territoriales y la elección directa de sus gobernantes.”³ Detrás del proyecto de reforma constitucional del 2007 estaba el centralismo camuflado bajo la gaseosa idea del “Poder Popular o Comunal”.

Uno de los aspectos más inquietantes de la pretendida reforma constitucional fue el no reconocimiento expreso de la libertad económica, asunto bien estudiado por el profesor J.I. Hernández, quien al referirse a la propuesta del Poder Popular expresó: “De manera especial, es pertinente resaltar la contradicción entre la propuesta de eliminación de la libertad económica y el ímpetu que la reforma propuesta dio al Poder Popular: Tal Poder Popular fue concebido, en el nuevo artículo 136, como una división más político-territorial, en alusión a la Ciudad (Federal, primero, y luego Comunal) que pasaba a ser la nueva unidad político-territorial primaria (artículos 16 y 136).” Y al referirse a estos nuevos cauces de participación ciudadana comenta “...lo que es bastante delicado, de cara a condicionar esa participación a la construcción del socialismo.”⁴

II. LA CREACIÓN DEL “PODER POPULAR” POR VÍA LEGISLATIVA

Los resultados del referéndum popular no fueron acatados por el Ejecutivo ni el partido de gobierno⁵, es así como en diciembre de 2009 la Asamblea Nacional aprobó la Ley Orgánica de los Consejos Comunales⁶ mediante ésta normativa se regulaba, conformaba y organizaba esa nueva instancia de participación para el “ejercicio directo de la soberanía popular y su relación con los órganos y entes del ejercicio directo de la soberanía popular y su relación con los órganos y entes del Poder Público para la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas, así como los planes y proyectos vinculados al desarrollo comunitario.” (Art. 1).

2 *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, N° 6.079 Extraordinario, Caracas 15 de junio de 2012.

3 Herrera, C. *Constitución, servicios públicos y “Poder Popular”*. (2012). Por publicar. (Disponible en la dirección electrónica del autor)

4 Hernández, J. *Reflexiones sobre la Constitución y el modelo socioeconómico en Venezuela*, FUNEDA, Caracas 2008, p. 297

5 En este sentido debe recordarse que el artículo 345 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela expresa “...La iniciativa de Reforma Constitucional que no sea aprobada, no podrá presentarse de nuevo en un mismo período constitucional a la Asamblea Nacional.”

6 Ley Orgánica de los Consejos Comunales, *Gaceta Oficial* N° 39.335 del 28-12-2009

A partir de ese momento se comenzó a crear una urdimbre de normas de carácter legal y sub-legal para darle forma al “Poder Popular”. En febrero de 2010 el Ministro del Poder Popular para las Comunas y Protección Social dictó la “Resolución que fija las normas para la adecuación de los Consejos Comunales en el marco de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales”⁷. Dicha normativa estableció la “Taquilla única de registro del Poder Popular y Actualización de datos”, dependiente del Ministerios antes mencionado, y la cual se encargará de la información, verificación, control, y del área de inscripción y registro y emitir el “certificado respectivo”. Este último documento indispensable para realizar cualquier tramitación relacionada con el consejo comunal. La estrecha vinculación entre el “Poder Popular” y la Administración se refleja en todo el cuerpo normativo aprobado al efecto. El 21 de diciembre de 2010 fue promulgada la “Ley Orgánica del Poder Popular”⁸ la cual tendría como objeto: “...desarrollar y consolidar el Poder Popular, generando condiciones objetivas a través de los diversos medios de participación y organización establecidos en la Constitución de la República, en la ley y los que surjan de la iniciativa popular, para que los ciudadanos y ciudadanas ejerzan el pleno derecho a la soberanía, la democracia participativa, protagónica y corresponsable, así como a la constitución de formas de autogobierno comunitarias y comunales, para el ejercicio directo del poder.”(Art. 1).

Esta Ley Orgánica contempla que el “Poder Popular” podrá asumir funciones, atribuciones y competencias de administración, prestación de servicios y ejecución de obras “mediante la transferencia desde los distintos entes políticos–territoriales hacia los autogobiernos comunitarios, comunales y los sistemas de agregación que de los mismos surjan.” (Art. 7, Ord. 2°).

La Ley Orgánica del Poder Popular es la reedición legal del artículo 136 del proyecto de reforma de la Constitución del 15 de agosto del 2007, que establecía “El Poder Público se distribuye territorialmente en la siguiente forma: el poder popular, el poder municipal, el poder estatal y el poder nacional...**El pueblo es el depositario de la soberanía y la ejerce directamente a través del Poder Popular. Esta no nace del sufragio ni de elección alguna, sino que nace de la condición de los grupos humanos organizados como base de la población.**” Galimatía que no merece mayor comentario.

Durante el año 2010 y 2011 fueron aprobadas una serie de “leyes orgánicas” encaminadas a darle piso jurídico e institucional al recién nacido “Poder Popular”. Paralelamente a estas acciones de carácter legislativo se desmontaba con decisiones administrativas y judiciales el proceso descentralizador como política nacional, encaminada a profundizar la democracia “acercando el poder a la población y creando las mejores condiciones, tanto para el ejercicio de la democracia como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales.” (Art. 158 CRBV)

El 21 de diciembre de 2010 fue promulgada la “Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular”, en esta Ley los legisladores hicieron un esfuerzo inusitado para no dejar espacio alguno que escapara al desaforado afán del Estado en ejercer la competencia planificadora. En uso de la Ley habilitante del año 2010, el Presidente dictó la “Reforma Parcial de la Ley

7 Resolución que fija las normas para la adecuación de los Consejos Comunales en el marco de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales. *Gaceta Oficial* N° 39.377 del 02-03-2010

8 Ley Orgánica del Poder Popular. *Gaceta Oficial* Extraordinaria N° 6011 del 21-12-2010

Orgánica de creación de la Comisión Central de Planificación”⁹ donde se establece que la referida Comisión Central tendrá entre otras finalidades “Impulsar la transición hacia un modelo integrado de planificación centralizada, asegurando la gestión social y planificada de la función pública administrativa.”

El 21 de diciembre de 2010 fue promulgada la “Ley Orgánica de las Comunas”¹⁰ la cual es definida en el artículo 5 como “Un espacio socialista que, como entidad local, es definida por la integración de comunidades vecinas con una memoria histórica compartida, rasgos culturales, usos y costumbres, que se reconocen en el territorio que ocupan y en las actividades productivas que le sirven de sustento, y sobre el cual ejercen los principios de soberanía y participación protagónica como expresión del Poder Popular...”. Lo ideológico ocupa un papel central dentro de la concepción del “Poder Popular”. Elemento por demás abusivo y distorsionador del proceso democrático.

El 21 de diciembre de 2010 fue promulgada igualmente la “Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal”¹¹ Sustento financiero del andamiaje jurídico de la nueva rama del “Poder Público”. De acuerdo a esa Ley le corresponderá al Ministerio Coordinador la asignación de recursos financieros y no financieros, retornables y no retornables para el desarrollo de las organizaciones socioproductivos que se constituyan en el marco de la ley (Art. 8, Ord. 3). Igualmente le corresponderá al Ministerio Coordinador “Otorgar la personalidad jurídica a las organizaciones socio productivas” (Art. 8). Sobran comentarios.

El mismo 21 de diciembre de 2010 fue promulgada la “Ley Orgánica de Contraloría Social”¹². De la lectura detallada de la Ley en cuestión, se desprende la creación de un cuerpo “contralor” con amplias funciones de carácter policial, con tareas para “desarrollar la cultura del control social como mecanismo de acción en la vigilancia, supervisión, seguimiento y control de los asuntos públicos, comunitarios y privados” (Art. 5).

De la enumeración de las leyes aprobadas en materia del “Poder Popular” resulta clara la firme voluntad del Ejecutivo de crear una nueva rama del Poder Público vía legislación ordinaria, en abierta contradicción con la Constitución de 1999 y en claro desconocimiento del resultado del referéndum efectuado el 2 de diciembre de 2007. Esa nueva rama del Poder Público, tutelada por el gobierno nacional y con claro sesgo ideológico, asumiría funciones propias de los Estados y de los Municipios, creando de esa manera la mayor concentración de poder que se conozca en la historia republicana de Venezuela.

Es aquí, en este contexto, donde se inserta el Decreto N° 9.043, mediante el cual se dicta el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica para la gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y otras Atribuciones objeto del presente trabajo.

III. LA LEY HABILITANTE DEL 17 DE DICIEMBRE DEL 2010

La Asamblea Nacional sancionó esta importante Ley de cuatro artículos a pocos días de instalarse las sesiones ordinarias de la recién electa Asamblea Nacional. El partido de gobier-

9 Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Creación de la Comisión Central de Planificación. *Gaceta Oficial* N° 39.604 del 28-1-2011.

10 Ley Orgánica de las Comunas. *Gaceta Oficial* Extraordinaria N° 6.011 del 21-12-2010

11 Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal. *Gaceta Oficial* Extraordinaria N° 6.011 del 21 de diciembre de 2010

12 Ley Orgánica de Contraloría Social. *Gaceta Oficial* Extraordinaria N° 6.011 del 21-12-2010

no perdió en las elecciones parlamentarias las tres quintas necesarias para aprobar leyes habilitantes y en una controvertida jugada política la Asamblea saliente habilitó al Presidente de la República para que en un lapso de dieciocho meses pudiera dictar decretos con rango, valor y fuerza de ley en las materias allí establecidas.

Las materias objeto de la habilitación legislativa fueron:

- En el ámbito de la atención sistematizada y continua a las necesidades humanas vitales y urgentes derivadas de las condiciones sociales de pobreza y de las lluvias, derrumbes, inundaciones y otros eventos producidos por la problemática ambiental.
- En el ámbito de la infraestructura, transporte y servicios públicos.
- En el ámbito de la vivienda y hábitat.
- En el ámbito de la ordenación territorial, el desarrollo integral y el uso de la tierra urbana y rural.
- En el ámbito financiero y tributario.
- En el ámbito de la seguridad ciudadana y jurídica.
- En el ámbito de seguridad y defensa integral.
- En el ámbito de la cooperación internacional.
- En el ámbito del sistema socioeconómico de la nación.

No escapó prácticamente ningún aspecto importante de la vida del país a esta habilitación legislativa sancionada por la Asamblea Nacional en diciembre de 2010. Nuevamente una Ley habilitante presagiaba vientos de tormenta a la mermada institucionalidad del país. Años atrás otra ley habilitante fue el detonante de la más grave crisis política de la democracia en tiempos recientes.

La redacción laxa del último aparte del artículo 203 de la Constitución ha sido, sin duda alguna, uno de los elementos más nefastos de la democracia venezolana de la llamada quinta república, pues ha permitido una exagerada concentración de poder en manos del ejecutivo nacional¹³. La Constitución venezolana ha debido establecer que solo en situaciones extraordinarias y de extrema y/o urgente necesidad la Asamblea Nacional con las tres quintas partes de sus integrantes y por un tiempo limitado (no mayor de tres meses) puede aprobar una ley habilitante¹⁴. Los profesores Tavares, Soto Chirinos de la Universidad del Zulia en su trabajo

13 Con justificada razón buena parte de la doctrina española ve con desconfianza que el Parlamento delegue su competencia legislativa en el gobierno, de allí que se acuda a la tesis de la posterior ratificación por parte del Parlamento para convalidar tales decretos-leyes. En tal sentido se ha afirmado: “El artículo 86 de la Constitución reconoce al Gobierno la facultad de dictar disposiciones legislativas bajo la forma de decretos-leyes en caso de extraordinaria y urgente necesidad, pero, al igual que su modelo, califica estas disposiciones de provisionales y las sujeta a un procedimiento de revisión parlamentaria, añadiendo a todo ello unas importantes limitaciones materiales.” García de Enterría y T.R. Fernández. *Op. Cit.*, p. 132

14 En este orden de ideas los profesores Tavares, Soto y Chirinos de la Universidad del Zulia han expresado: “Se recomienda, en una futura enmienda constitucional, reforma constitucional o convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente, el establecimiento en la Constitución de límites materiales expresos para la emisión de decretos con fuerza de ley propiamente dichos por el Presidente de la República en Consejo de Ministros. Esto garantiza la vigencia de principios constitucionales como el

citado afirman que existen materias excluidas del ámbito de la ley habilitante: “Esos límites materiales implícitos o tácitos se encuentran representados por materias de competencia nacional, cuya regulación corresponde al ámbito competencial exclusivo y excluyente de la Asamblea Nacional por intermedio del dictado de leyes formales o leyes en sentido estricto y, por consiguiente, son excluidas del ámbito competencial del Presidente de la República en Consejo de Ministros por intermedio del dictado de decretos con fuerza de ley propiamente dichos.”¹⁵ Estarían excluidas, en criterio de los citados autores, las leyes habilitantes y las leyes aprobatorias de tratados o convenios internacionales.

IV. DECRETO-LEY N° 9.043 DEL 15 DE JUNIO DE 2012

El Decreto-Ley bajo análisis parte de la siguiente justificación: “*Con el supremo compromiso y voluntad de lograr la mayor eficiencia política y calidad revolucionaria en la construcción del socialismo y la refundación de la República, basada en principios humanistas y sustentada en principios morales y éticos Bolivarianos que persiguen el progreso de la patria y el colectivo...*” La retórica política aparece desde el inicio del decreto lo que permite vislumbrar hacia donde se dirige el contenido de los 36 artículos y las 3 disposiciones transitorias. El fundamento jurídico del Decreto-Ley se encuentra en el numeral 8 del artículo 236 de la Constitución y en lo dispuesto en el literal “a”, numeral 2 del artículo 1° de la Ley Habilitante.¹⁶

La improvisación venezolana no deja de estar presente en el texto normativo, pues lo denomina “Proyecto de Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica...”, error material debido a la urgencia por publicarlo en la *Gaceta Oficial* faltando pocas horas para vencer el lapso de la habilitante.

El objeto del Decreto-Ley está establecido en el artículo 1°, allí se manifiesta que desarrollará “...los principios, normas, procedimientos y mecanismos de transferencia de la gestión y administración de servicios, actividades, bienes y recurso, del Poder Público Nacional y de las entidades político territoriales, al pueblo organizado, el cual la asumirá mediante la gestión de empresas comunales de propiedad social, de servicios y socio productivos, o de la organización de base del Poder Popular y demás formas de organización de las comunidades legítimamente reconocidas, que se adecuen a lo establecido en el presente Decreto-Ley y su objeto, generando las condiciones necesarias para el ejercicio de la democracia participativa y la prestación y gestión eficaz, eficiente, sustentable y sostenible de los bienes, servicios y recursos destinados a satisfacer las necesidades colectivas...”

principio de seguridad jurídica, base fundamental para conocer con claridad las materias susceptibles de ser transferidas por la Asamblea Nacional mediante ley habilitante y de ser reguladas por el Presidente de la República en Consejo de Ministros mediante decretos con fuerza de ley propiamente dichos.” Decretos con fuerza de ley propiamente dichos y su elemento material. (2011) publicado en la obra colectiva *100 años de la Enseñanza del Derecho Administrativo en Venezuela 1909-2009*, Centro de Estudios de Derecho Público de la Universidad Monteávila; U.C.V., FUNEDA, Tomo I, Caracas, p. 529

15 *Ibid.*, p. 528

16 El literal “a” del numeral 2 del Art. 1° del decreto bajo análisis dice: “Dictar o reformar normas que regulen la actuación de los órganos y entes del Estado y personas de derecho privado, en la realización de obras de infraestructura, tales como urbanismo, servicios, edificaciones educativas y de salud, vialidad, puertos, aeropuertos y para la optimización de los sistemas de transporte terrestre, ferroviario, marítimo, fluvial y aéreo, regulando la prestación de los servicios públicos en general.”

Comentario: nadie puede dudar de la necesidad de transferir la gestión y administración de servicios, actividades, bienes y recursos del Poder Público Nacional y de las entidades políticas territoriales. La descentralización administrativa, tal como lo establece el artículo 158 constitucional es la vía expedita para lograr un mejor ejercicio de la democracia y una prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales. De hecho la descentralización fue uno de los mayores logros, aunque tardío, de la Constitución de 1961. De allí que la Constitución de 1999 lo recogió en el artículo 4 al establecer que “La República Bolivariana de Venezuela es un Estado Federal descentralizado en los términos consagrados en esta Constitución...” y desarrolla este principio en el artículo 158 ya mencionado. Pretender suplantar la descentralización por una transferencia directa a un poder popular mediatizado e ideologizado, es una clara violación al texto constitucional vigente.

Finalidades del Decreto-Ley. Los nueve numerales del artículo 2 contienen las finalidades del texto normativo. Allí se establece desde el desarrollo de mecanismos que garanticen la participación de la organización del Poder Popular en la formulación de propuestas de inversión ante las autoridades nacionales, estatales y municipales, así como la ejecución, evaluación y control de obras, programas y servicios públicos; promover y garantizar la participación de los trabajadores y comunidades en la gestión de las empresas públicas a través de los procesos cogestionarios o autogestionarios; impulsar la creación de empresas comunales; garantizar el respeto y cumplimiento de los principios de interdependencia, coordinación, cooperación y corresponsabilidad entre los órganos del Poder Público nacional, estatal y municipal y el Poder Popular; garantizar la participación del pueblo organizado en todas las fases del ciclo productivo comunal, desarrollando los encadenamientos internos y externos de las actividades económicas fundamentales; fomentar la creación de nuevos sujetos de transferencia comunal; impulsar el proceso de planificación comunal como mecanismo de participación.

Comentario: las finalidades del Decreto-Ley coinciden con la normativa aprobada sobre el “Poder Popular”. Lo que se desea hacer con este nuevo texto legal es precisar los mecanismos para darle contenido sustantivo a la nueva rama del “poder público”. Pareciera que los redactores del Decreto-Ley olvidaron los artículos 299 y 300 de la Constitución, que establecen los principios socio económico de la República y el establecimiento de las condiciones para la creación de entidades funcionalmente descentralizadas para la realización de actividades sociales y empresariales. La descentralización en Venezuela no fue tarea fácil, su instrumentación fue el resultado de amplios consensos políticos nacionales y regionales, quienes ejercían el poder político entonces veían con recelo la aparición de esta nueva forma de gerenciar la cosa pública. La diferencia fundamental con este nuevo proceso del “Poder Popular” fue que aquel tuvo sustento constitucional y un amplio apoyo nacional, regional, municipal. No se pretendió construir desde arriba un sistema paralelo al diseñado en el texto fundamental y mucho menos se pretendió ideologizar tal experiencia de gestión pública.

Ámbito de aplicación (Art. 3°). Los redactores del decreto ley quisieron darle la mayor amplitud, esto es que abarcara todos los órganos y entes del Poder Público tanto nacional, estatal y municipal, así como a las comunidades organizadas, los consejos comunales, las comunas y cualquier otra organización socio productiva u otras formas de organización de base del poder popular.

Comentario: No resulta de extrañar que el decreto ley pretenda imponerse a todo el poder público venezolano en su división vertical o político territorial. Los principales entes afectados por el decreto ley sin duda serán los estados y los municipios, pues los mismos serán obligados a someterse a un proceso de “vaciamiento” de sus competencias y funciones.

De allí que hasta las materias de competencia exclusiva y concurrentes de los estados y municipios son amenazados abiertamente por este decreto ley.

Principios y valores (Art. 4°). Corresponsabilidad, sincronía, eficiencia, eficacia, cultura ecológica, preponderancia de los intereses comunes sobre los individuales, gestión y participación democrática, justicia social, cooperación, libertad, solidaridad, equidad, transparencia, honestidad, igualdad, contraloría social, planificación, asociación abierta y voluntaria, formación y educación, ética socialista, respeto, fomento de las tradiciones, diversidad cultural.

Comentario: Debe reconocerse el esfuerzo de los redactores del decreto ley para lograr la enumeración de 26 “principios y valores” donde se combinan las más diversas materias, pasando por la ética socialista y el fomento de las tradiciones y la diversidad cultural. Sin embargo de la lectura detallada del texto normativo surgen contradicciones entre algunas de ellas y los mandatos contemplados en su articulado.

Definiciones (Art. 5°). Este artículo contiene siete definiciones que permiten entender el alcance del decreto ley. La primera se refiere al “Sistema de transferencia a la gestión comunitaria y comunal de servicios, actividades, bienes y recursos de los órganos y entes del Poder Público Nacional, Estadal y Municipal a las organizaciones del Poder Popular”. Este se define de la siguiente manera: *“El conjunto de mecanismos y procedimientos orientados a transferir la gestión y administración de bienes, recursos y servicios del Poder Público Nacional, de los Estados y Municipios a las organizaciones que conforman el Poder Popular, que serán asumidas por las comunidades al servicio de sus necesidades de manera sustentable y sostenible, de acuerdo con lo establecido en el Sistema Centralizado de Planificación.”* Al definir el concepto de “Transferencia de Competencias” lo hace de la siguiente manera: *“Proceso mediante el cual las entidades político territoriales restituyen al Pueblo Soberano, a través de las comunidades organizadas y las organizaciones de base del Poder Popular, aquellos servicios, actividades, bienes y recursos que pueden ser asumidos, gestionados y administrados por el pueblo organizado, de acuerdo a lo establecido en el artículo 14 de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno en concordancia con el artículo 184 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Sin que ello obste para que, por cuenta propia, cualquier entidad política territorial restituya al pueblo soberano la gestión y administración de servicios, actividades, bienes y recursos de acuerdo a lo establecido en el correspondiente Plan Regional de Desarrollo...”* Dentro de la definición de los sujetos de transferencia expresa *“Destaca dentro de los sujetos de transferencia la Comuna como espacio privilegiado para el ejercicio de la democracia participativa y protagónica.”*

Igualmente define el artículo 5 que debe entenderse por: Sistema económico comunal; Gestión de economía comunal; Producción colectiva; Propiedad Social y Sujetos de transferencia.

Comentario: Al definir el Sistema de Transferencia a la Gestión Comunitaria y Comunal, el decreto ley es bastante específico en cuanto a establecer que se transferirá “la gestión y la administración de bienes, recursos y servicios del Poder Público Nacional, Estadal y Municipal” a las organizaciones que conforman el Poder Popular. Cabe preguntarse entonces sobre la legalidad de unas transferencias (de bienes, recursos y servicios) encomendadas por la Constitución al Poder Público Nacional, Estadal y Municipal a unas organizaciones que forman parte de un “Poder Popular” de dudosa legitimidad.

En relación a la definición de “Transferencia de competencias”, el redactor del decreto ley utiliza la expresión “restituir al pueblo soberano aquellos servicios, actividades, bienes y recursos”. Restituir de acuerdo al diccionario significa “volver una cosa a quien la tenía ante-

s”, vale entonces preguntarse si los servicios, actividades, bienes y recursos encomendados por la Constitución al Poder Público Nacional, Estatal y Municipal habían sido secuestrados, confiscados o apropiados indebidamente, en caso de respuesta positiva cabe hablar de restitución. Pero es el caso que la Constitución como norma suprema, *norma normarum*, dispuso que tales cometidos fueran de la competencia Nacional, Estatal o Municipal, mal podría hablarse de restitución. Cabría hablar de descentralización, desconcentración, transferencia o término similar.

La definición bajo comentario hace referencia al artículo 184 de la Constitución que en su encabezamiento dice: “*La ley creará mecanismos abiertos y flexibles para que los Estados y los Municipios descentralicen y transfieran a las comunidades y grupos vecinales organizados los servicios que éstos gestionen previa demostración de su capacidad para prestarlos...*” El artículo constitucional no habla de restitución, utiliza la expresión descentralización y transferencia tal como lo establece el artículo 158 constitucional.

En relación al artículo 14 de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno mencionado en la definición comentada, debe precisarse que dicho artículo al referirse a las competencias de la Plenaria del Consejo Federal de Gobierno, en el ordinal 1º dice: “Proponer al Presidente o Presidenta de la República las transferencias de competencias y servicios a los Poderes Públicos territoriales y a las organizaciones de base del Poder Popular.” En ningún momento habla de restitución, aún cuando si menciona al “Poder Popular” como sujeto de transferencia de competencias.¹⁷ Otro aspecto a considerar dentro de las definiciones establecidas en este artículo del Decreto-Ley, es la simplificación del tema de la transferencia de servicios a un “Poder Popular” de dudosa legalidad, olvidando que en la actualidad lo que se plantea es la prestación de servicios públicos desarrollados por particulares dentro de las reglas del mercado y bajo regulación del Estado. Cabría preguntarse si el “Poder Popular” está suficientemente preparado para asumir con eficiencia servicios públicos donde el Estado ha fracasado como prestador de los mismos.

V. SUJETOS Y FORMAS DE TRANSFERENCIA. FORMAS ORGANIZATIVAS. (CAPÍTULO II)

Este capítulo desarrolla de manera minuciosa los actores y la organización de la transferencia objeto del Decreto-Ley. Por una parte señala quienes son sujetos de transferencia (Art. 6): La comuna; consejos comunales; organizaciones socio productivas bajo régimen de propiedad social, comunal o mixta y las nuevas formas de organización popular reconocidas por el ordenamiento jurídico vigente o que se crearen con el fin de desarrollar procesos autogestionarios y cogestionarios en la administración y control de los servicios públicos estatales y municipales. El **artículo 7** (requisitos de los sujetos de transferencia) menciona los

17 El tema de los servicios públicos ha despertado un interesante debate en el ámbito comunitario europeo. De allí que el tema de su transferencia no puede plantearse alegremente como una decisión puramente política. En tal sentido Meilán Gil ha expresado: “No ha desaparecido el servicio público, ni ha cambiado como categoría jurídica, tal como puede configurarse desde la perspectiva constitucional. Otra cosa es que se haya reducido su ámbito de aplicación. Actividades que durante muchos años han sido realizadas como auténticos servicios públicos hoy se prestan sin necesidad de acudir a esa categoría jurídica. Son actividades desarrolladas por particulares en el ámbito y las reglas del mercado y reguladas por el Estado, que puede imponerle obligaciones que exceden de aquel, con compensación o sin ella. Así ha sucedido en varios sectores.” “El Servicio Público en el contexto Constitucional y Comunitario”, trabajo publicado en la obra colectiva *Derecho Administrativo Iberoamericano*, Tomo 2, Ediciones Paredes, Caracas 2007, p. 1646.

siguientes: poseer la suficiente honestidad y responsabilidad para administrar los recursos públicos de manera eficaz; buen nivel de organización; disposición y capacidad para someterse al proceso de formación en el área transferida; acompañamiento técnico de parte de la entidad territorial que transfiera el servicio y disponer de planes a corto, mediano y largo plazo que determine la transferencia.

Por otra parte indica el **artículo 8** que los sujetos de transferencia son los encargados de discutir y solicitar la transferencia de los servicios, actividades, bienes o recursos, cuando se encuentren en capacidad de asumirlos autogestionariamente o corresponsablemente con el gobierno local o estatal. En relación a la estructura organizativa de los sujetos de transferencia el **artículo 9** señala que se hará de manera democrática y participativa en coordinación con los órganos de Planificación Centralizada. Para la resolución de conflictos el **artículo 10** señala a la Secretaría del Consejo Federal de Gobierno como el órgano encargado de resolver los conflictos que se presenten entre los sujetos de transferencia y los estados, municipios y demás órganos del Poder Público Nacional.

En relación a las transferencias directa y progresiva el **artículo 11**, 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. Igualmente la Secretaría podrá solicitar de las entidades políticas territoriales propuestas y planteamientos de transferencia. En cuanto a la iniciativa de las transferencias el **artículo 12** señala que le corresponderá a los voceros de los sujetos de transferencia, pero igualmente los entes político territoriales por cuenta propia podrán “restituir al pueblo soberano” la gestión y administración de servicios, actividades, bienes y recursos. Plantea al **artículo 13** que podrán ser transferidas directa y progresivamente la gestión y administración de servicios, actividades, bienes y recursos de los órganos u entes del Poder Público Nacional a los sujetos de transferencia, garantizando el acompañamiento técnico y el recurso financiero. El **artículo 14** establece que una vez comprobado los requisitos del artículo 7, referente a los sujetos de transferencia los entes del Poder Público Nacional y demás entes político territoriales podrán transferirles de forma directa y progresiva la gestión y administración de los mismos. Los recursos para la gestión y administración de los servicios, de acuerdo al **artículo 15**, deberán ser puestos a disposición de los sujetos de transferencia hasta la terminación del ejercicio fiscal. Igualmente las entidades político territoriales deberán realizar las provisiones para garantizar la continuidad en la prestación del servicio. Igualmente dispone que el Consejo Federal de Gobierno pueda disponer de creación de aportes financieros adicionales en el Fondo de Compensación Interterritorial.

Comentario: Los sujetos de transferencia son el elemento central de toda la estructura del Decreto Ley 9.043. Estos son: la comuna, los consejos comunales, las organizaciones socio productivas bajo régimen de propiedad social, comunal o mixta y las nuevas formas de organización popular reconocidas por el ordenamiento vigente.

Tal enumeración restrictiva deja de lado cualquier otro ente público o privado que pudiera reunir las características necesarias para ser objeto de transferencias de servicios, actividades, bienes y recursos públicos. De allí que esta visión unilateral y restringida del decreto ley en cuanto a los denominados sujetos de transferencia es uno de los grandes errores y deficiencias de la normativa comentada. Pretender excluir en Venezuela la capacidad, preparación, experiencia del sector privado en el manejo de tales procesos es condenar al fracaso iniciativas que persiguen “la prestación y gestión eficaz, eficiente, sustentable y sostenible de los bienes, servicios y recursos destinados a satisfacer necesidades colectivas.”

Por otra parte convertir al Consejo Federal de Gobierno y a su Secretaría como el ente planificador, coordinador y ejecutor de políticas de transferencias resulta altamente inconveniente tanto para la eficacia del mismo organismo, como por la burocracia que se creará para atender las múltiples demandas formuladas por los denominados sujetos de transferencia.

Por otra parte resulta contradictoria la finalidad de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno y el Decreto Ley 9.043. Por una parte la Ley Orgánica del 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...**” y por la otra el Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y otras atribuciones persigue “**restituir al pueblo soberano, a través de las comunidades organizadas y las organizaciones de base del Poder Popular, aquellos servicios, actividades, bienes y recursos que puedan ser asumidos, gestionados y administrados por el pueblo organizado**”.

La pregunta que cabe es como compatibilizar ambas normas jurídicas que persiguen objetivos diferentes. La primera profundizar el proceso descentralizador, la segunda vaciar de contenido a los estados, municipios y demás entes del Poder Público Nacional.

Otro aspecto a destacar de la mencionada normativa es la transferencia directa y progresiva o “transferencia exprés” mediante la cual los órganos y entes del Poder Público Nacional y demás entidades político territoriales podrán transferir directa y progresivamente la gestión y administración de servicios, actividades, bienes y recursos a los sujetos de transferencia, únicamente con la comprobación de los requisitos del artículo 7 del decreto ley. Si bien la derogada Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencia del Poder Público establecía mecanismos y requisitos rigurosos para que operara la descentralización, eso tenía una explicación y era la necesidad de asegurar que el ente descentralizado cumpliera con eficiencia el cometido asignado. Pero en esta ocasión el Decreto Ley 9.043 simplifica el proceso de transferencia directa y progresiva atentando gravemente contra la prestación eficiente de los servicios transferidos.

VI. DEL INSTRUMENTO Y MECANISMOS DE TRANSFERENCIA

El decreto ley establece en el **artículo 16** que las transferencias se realizarán a través de convenios, los cuales deberán contener el objeto, alcance, cronograma, delimitación de la transferencia, los bienes transferidos y recursos financieros, así como las obligaciones y responsabilidades de las partes. El **artículo 17** dice que los órganos del Poder Público Nacional y entes político territoriales velarán para que los sujetos de transferencia gocen de prioridad y preferencia en la celebración de los convenios arriba mencionados. El principio de corresponsabilidad entre los sujetos de transferencia y los entes político territoriales se ejercerá en los ámbitos económico, social, político, cultural, geográfico, ambiental y militar de acuerdo a los **artículos 18 y 19**. El proceso de transferencia, **artículo 20**, se define como “**El mecanismo mediante el cual los órganos y entes del Poder Público Nacional y los entes político territoriales restituyen a los sujetos de transferencia la gestión y administración de los servicios, actividades, bienes y recursos que detentan en las materias establecidas en la Constitución...**”.

El **artículo 21** establece las fases del proceso de transferencia: diagnóstico; plan de transferencia; presupuesto; ejecución y contraloría social. Este plan deberá estar avalado por los sujetos de transferencia a través de sus Asambleas de Ciudadanos, en articulación con las entidades político territoriales y con el acompañamiento del Consejo Federal de Gobierno. Los **artículos 22, 23 y 24** se refieren a los controles interno, externo y a las notificaciones de

las actuaciones del control fiscal. El **artículo 25** contiene “**la reversión**” y la cual operará “Si se evidencia deficiencia o irregularidades en la gestión o administración transferida, sin que se hayan subsanado las faltas, los órganos del Poder Público Nacional y los entidades político territoriales informarán al Consejo Federal de Gobierno y se inicia el proceso de reversión cuando fuera procedente...”. El **artículo 26** contiene la rendición de cuentas que será rendido al Consejo Federal de Gobierno con una periodicidad semestral y debe hacerse énfasis en los avances y desarrollo de los servicios y sobre el empleo de los recursos asignados.

Comentario: Los Convenios son los mecanismos por medio del cual se realizarán las transferencias, allí se determinará aparte del objeto y alcance, los bienes transferidos y los recursos financieros. En tal sentido no se hace ninguna previsión sobre los bienes públicos transferidos, es decir no se establece el régimen de control de los bienes nacionales. Tal control incluye la adquisición, administración, custodia, recuperación, restitución y demás operaciones, así como el registro contable de los bienes nacionales de cualquier naturaleza, todos esos bienes estarán sujetos al control, vigilancia y fiscalización de la Contraloría General de la República. Una indiscriminada aprobación de convenios de transferencia en donde se incluyan bienes y recursos públicos podría significar el desmantelamiento en términos materiales del Estado venezolano. Con el agravante de que el proceso de reversión de la transferencia contemplado en el decreto ley es engorroso en su tramitación.

En los artículos señalados con anterioridad se ratifica el carácter de ente coordinador y contralor de los sujetos de transferencia al Consejo Federal de Gobierno. Hecho que sin duda desbordará la capacidad de respuesta y de seguimiento del ente 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...” (Art. 2° de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno).

VII. DE LAS MATERIAS DE TRANSFERENCIA A LA GESTIÓN COMUNITARIA Y COMUNAL

El **artículo 27** contiene los servicios, actividades, bienes y recursos que podrán ser objeto de transferencia:

- Mantenimiento de establecimientos de atención primaria de salud.
- Mantenimiento de centros educativos.
- Producción de materiales y construcción de viviendas.
- Políticas comunitarias de deporte y mantenimiento de sus instalaciones.
- Actividades culturales y mantenimiento de sus instalaciones.
- Administración de programas sociales.
- Protección del ambiente y recolección de desechos sólidos.
- Administración y mantenimiento de áreas industriales.
- Mantenimiento y conservación de áreas urbanas, prevención y protección comunal.
- Construcción de obras comunitarias y administración y prestación de servicios públicos.
- Prestación de servicios financieros.
- Producción y distribución de alimentos y bienes de primera necesidad.

Comentario: la heterogeneidad de materias contempladas en el artículo 27, sin duda llama la atención. Se evidencia la intención de crear un sistema de gestión paralelo a la administración pública central y descentralizada y a los entes político territoriales. No se trata simplemente de transferir servicios y actividades de menor monta, se trata de asuntos de gran impacto en la vida del país. Se trata del mayor desmontaje de servicios, actividades, bienes y recursos del Estado venezolano para transferirlos a una gestión comunitaria y comunal de dudosa legalidad. Paradójicamente detrás de esa transferencia se encuentra el Ministerio del Poder Popular con competencia en la economía comunal y el Consejo Federal de Gobierno.

De la conformación de empresas comunales, autogestionadas y empresas mixtas cogestionadas

Los artículos 28, 29, 30 y 31 del decreto ley establecen los mecanismos y para la creación de empresas comunales. En tal sentido los sujetos de transferencia podrán conformar tales empresas las cuales asumirán las actividades materiales y técnicas para ejecutar la gestión transferida. Podrán asociarse con otras empresas estatales, municipales o nacionales a fin de conformar empresas mixtas. La definición de tales empresas está contemplado en el artículo 29: “Son unidades económicas de patrimonio indivisible y de propiedad social comunal que tienen por objeto la producción de bienes o la prestación de servicios con la finalidad de realizar las actividades...que han sido transferidas a la comunidad de conformidad con lo dispuesto en el presente decreto...” igualmente señala que tales empresas comunales adquirirán personalidad jurídica una vez formalizado su registro ante el Ministerio del Poder Popular con competencia en economía comunal. Dicho ministerio dictará la normativa de creación, regulación, condiciones, requisitos y demás aspectos del Registro de Empresas Comunales, quedando a cargo de su gestión directamente. Toda empresa comunal debe identificarse con las siglas EC. El artículo 31 señala las normas legales que regularán tales empresas, entre ellas la Ley Orgánica del Sistema de Economía Comunal y su reglamento. La referida disposición enumera los siguientes aspectos que deben observarse en las empresas comunales:

- Nadie tiene derecho a participación sobre el patrimonio de la empresa. De haber excedente se reinvertirá socialmente.
- El objeto principal es la realización de actos materiales y técnicos dirigidos a los servicios transferidos.
- La estructura y organización interna y de gestión debe ser de acuerdo a la participación protagónica del pueblo.
- Los mecanismos de toma de decisiones deben estar sujetos a la voluntad popular (Asambleas populares, referendos etc.).
- Las empresas comunales podrán agruparse a manera de redes productivas o de servicios. No podrán incorporarse sociedades mercantiles o de comercio.
- Lo no previsto en el decreto ley se regirá por lo establecido en el reglamento respectivo.
- En caso de disolución o conclusión de la empresa comunal se procederá a su liquidación, si hubieren bienes no podrán ser apropiados por quienes conformaron la empresa comunal. Dichos bienes conservarán la condición de bienes de propiedad social comunal.

Comentario: Los artículos mencionados anteriormente blindan la estructura comunal de cualquier posibilidad de apertura a la economía de mercado. Establecen que las empresas comunales se conformarán bajo el régimen de propiedad social directa. Las mismas adqui-

rirán personalidad jurídica una vez formalizado su registro ante el Ministerio del Poder Popular con competencia en Economía Comunal, el cual dictará la normativa de creación, regulación, condiciones y requisitos para proceder a tal trámite administrativo. La prohibición expresa de impedir que las sociedades mercantiles no puedan agruparse con las empresas comunales bajo la figura de redes productoras o de servicio, indica claramente el sesgo ideológico de tales empresas.

VIII. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN

El artículo 32 del decreto ley establece los mecanismos de participación y en tal sentido enumera los siguientes:

- Establecimiento de estrategias de promoción de participación ciudadana.
- Promoción de creación de nuevos sujetos de transferencia y el apoyo a sus actividades.
- Atención a las iniciativas de la comunidad en el proceso de participación ciudadana
- Incentivar la participación de los trabajadores y comunidades en la gestión de empresas comunales.
- Promoción de mecanismos de control ciudadano en proyectos de impacto económico, social y financiero.
- Impulso a la creación de organizaciones del Poder Popular y empresas comunales de servicios.
- Promoción de políticas, estrategias y procedimientos para lograr trabajo articulado entre las organizaciones comunitarias (la familia, el Estado, y otros grupos sociales) en la prestación de asistencia penitenciaria.
- Diseño de políticas públicas y modelos de gestión y administración de la transferencia de servicios, actividades, bienes y recursos.

Comentario: Los mecanismos de participación señalados en el artículo 32 persiguen impulsar el proceso de transferencia en casi todos los ámbitos de la vida nacional (incorpora la asistencia penitenciaria). La multiplicación de sujetos de transferencia sin duda creará expectativas en quienes participen en tales iniciativas, pero ello colisionará con la baja capacidad de respuesta del Ministerio del Poder Popular para la economía popular y con la burocracia de la secretaria del Consejo Federal de Gobierno.

IX. RÉGIMEN FISCAL

Los **artículos 33 y 34** del decreto ley contienen las relaciones de cooperación y sincronía que deben existir entre los entes públicos territoriales y los sujetos de transferencia. Establece además que los sujetos de transferencia podrán ser objeto de exoneraciones total o parcial del pago de tributos nacionales, estatales y municipales.

Señala que los órganos del Poder Público Nacional, Estatal o municipal podrán acordar otras modalidades de incentivo fiscal destinados a facilitar la gestión y administración de los servicios, actividades, bienes y recursos transferidos.

X. DEL TRABAJO COMUNITARIO

El artículo 35 establece que los sujetos de transferencia deberán desarrollar acciones de trabajo comunitario de manera organizada, coordinada y colectivo contribuyendo al “desarrollo socialista comunal”. El artículo 36 especifica que el tiempo y la forma del trabajo comunitario serán decididos por el colectivo que conforma e sujeto de transferencia.

XI. DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Tres disposiciones transitorias contienen el decreto ley. La primera establece el plazo de 90 días para que los órganos y entes del Poder Público Nacional Estadal y Municipal, así como los sujetos de transferencia adecúen su estructura a las disposiciones del decreto ley. La segunda disposición señala que el Presidente de la República dictará el Reglamento dentro de los 90 días a la publicación del decreto ley. La tercera disposición establece que los órganos del Poder Público Nacional, Estadal y Municipal, dentro de los 90 días siguientes, deberán presentar sus respectivos planes de transferencia a los fines de su aprobación por la secretaría del Consejo Federal de Gobierno.

Comentario: Las facilidades fiscales establecidas a los sujetos de transferencia lejos de incentivar la eficacia de los sujetos de transferencia los hace más dependiente del Estado. El decreto ley en ninguno de sus artículos promueve la autonomía ni la austeridad financiera de los sujetos de transferencia, para hacerlos menos gravoso al erario público. Antes bien prevé que los entes político territoriales tienen la obligación de realizar las previsiones presupuestarias y financieras para garantizar la continuidad en la prestación del servicio. Por si esto fuera poco el Consejo Federal de Gobierno podrá disponer de la creación de apartados financieros adicionales en el Fondo de Compensación Interterritorial. De esta manera el riesgo previsible es que los sujetos de transferencia, se conviertan en organismos crónicamente deficitarios y por tanto cada vez más dependiente del presupuesto oficial. Este desatino traerá como consecuencia inevitable que el sistema de transferencia diseñado en el decreto ley no genere un mecanismo eficiente, sustentable y sostenible en la prestación de los servicios transferidos.

XII. CONSIDERACIONES FINALES

El Decreto N° 9.043, mediante el cual se dictó el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y otras atribuciones se inserta dentro de la estructura del denominado “Poder Popular”. Iniciativa del Presidente de la República dentro de su propuesta de Reforma Constitucional presentada a la Asamblea Nacional el 15 de agosto de 2007. Dicha reforma fue rechazada en el referéndum popular del 02 de diciembre de 2007. Uno de los puntos importantes del proyecto de reforma era la eliminación de la descentralización como política nacional y el surgimiento de una “democracia socialista” bajo la gaseosa idea de un “Poder Popular o Comunal”. El Ejecutivo nacional en claro desacato de los resultados de la consulta popular procedió a crear vía legislación ordinaria el “Poder Popular o Comunal”.

El decreto ley objeto de la presente monografía es un capítulo más dentro de esta iniciativa a todas luces de carácter inconstitucional. De allí que no es ocioso recordar el principio de la supremacía constitucional, bien lo expresa Brewer-Carías “...está asegurada mediante la previsión en el mismo texto constitucional, por una parte, de su máximo carácter rígido al disponerse la necesaria e indispensable intervención del pueblo para efectuar cualquier cambio a la Constitución, de manera que sólo el poder constituyente originario del pueblo puede

aprobar dichas modificaciones, no existiendo en el texto constitucional venezolano “poder constituyente derivado” alguno; y por la otra, de todo un sistema de justicia constitucional para garantizar dicha supremacía.”¹⁸

Lo más inquietante del denominado “Poder Popular” es el vaciamiento de competencias del Poder Público Nacional y de los entes político territoriales como son los Estados y los Municipios. El decreto ley desarrolla los principios, normas, procedimientos y mecanismos de transferencia de la gestión y administración de servicios, actividades, bienes y recursos del Poder Público Nacional y de las entidades político territoriales al “pueblo organizado” mediante empresas comunales de propiedad social de servicios y socio productivos, o de las organizaciones de base del Poder Popular. Tales entes adquirirán personalidad jurídica una vez formalizado su registro ante el Ministerio del Poder Popular con competencia en Economía Comunal. Dicha transferencia tiene un carácter excluyente, pues solamente califican para ser sujetos de transferencia, aquellos señalados por el decreto ley. Las personas jurídicas de carácter privadas ni siquiera pueden participar en las redes productoras o de servicios que puedan formarse.

Puede afirmarse que la tesis del Poder Popular o Comunal lejos de atender de una manera más eficiente la gestión y administración de los “servicios, actividades, bienes y recursos” de carácter público, creará una inmensa burocracia, con un alto costo financiero para el Estado y con un peor servicio en la prestación de los mismos.

Ignorar la presencia de los particulares en la gestión de los servicios públicos, o en el manejo eficiente de actividades, bienes y recursos es desconocer una realidad de la moderna Administración. Que no ve en el sector privado un enemigo sino un aliado en la prestación eficaz, eficiente y sostenible en materia de servicios. No deja de ser preocupante que en la larga lista de servicios, actividades, bienes y recursos enumerados en el artículo 27 se encuentren materias que exigen una alta especialización y pericia en su manejo. ¿Puede una sociedad darse el lujo de transferir tales asuntos a “empresas comunales de propiedad social de servicios y socio productivas” o a organizaciones de base del Poder Popular?

La descentralización que ha sido la política pública más afectada por todo este sistema del “Poder Popular” sin duda merece ser reivindicada. Los Estados y los Municipios como entidades político territoriales con competencias propias tienen el derecho de asumirlas con honradez y transparencia. La sociedad civil tiene el derecho de participar, sin exclusión, en la gestión de los servicios y de las actividades que afecten su calidad de vida.¹⁹

18 Brewer-Carías, A. “La ilegítima mutación de la Constitución por el Juez Constitucional: La Inconstitucional ampliación y modificación de su propia competencia en materia de control de constitucionalidad”. Publicado en la obra colectiva: *Temas de Derecho Constitucional y Administrativo. Libro Homenaje a Josefina Calcaño de Temeltas*, FUNEDA, Caracas 2010, p. 321

19 Hernández-Mendible en su trabajo “El Derecho Administrativo y el Derecho del Turismo” (2010) recoge algunas reflexiones sobre los servicios públicos: “1. Que la satisfacción del interés general no constituye un monopolio del Estado y que en consecuencia éste no es el único que puede brindar solución a las necesidades colectivas. 2. Que existen actividades que realizan los particulares en el ejercicio de sus derechos y libertades públicas, que también pueden contribuir a la satisfacción del interés general, sin que el Estado intervenga de manera directa en su gestión. 3. Que se pueden distinguir entre los servicios públicos que por sus características únicamente pueden ser realizados por el Estado, en cuyo caso se está en presencia de una auténtica actividad administrativa; de aquellos otros servicios públicos que se han calificados como competitivos, que pueden ser gestionados por los particulares en el ejercicio de sus derechos y libertades públicas y que constituyen el desarrollo de una actividad económi-

Finalmente el sincero agradecimiento a los directores de esta prestigiosa publicación por la invitación a participar en este número especial de la Revista de Derecho Público sobre los decretos leyes dictados bajo la Ley Habilitante del 17 de diciembre de 2010.

XIII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BREWER-CARÍAS, A. “La ilegítima mutación de la Constitución por el Juez Constitucional: La Inconstitucional ampliación y modificación de su propia competencia en materia de control de constitucionalidad”. Publicado en la obra colectiva: *Temas de Derecho Constitucional y Administrativo. Libro Homenaje a Josefina Calcaño de Temeltas*, FUNEDA, Caracas 2010.

Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Creación de la Comisión Central de Planificación. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 39.604, Caracas 28 de enero de 2011.

Decreto N° 9.043 mediante el cual se dicta el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y Otras atribuciones. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 6.079 Extraordinario, Caracas 15 de junio de 2012.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ T. *Curso de Derecho Administrativo*, Editorial Civitas, S.A. Madrid 1998.

HERNÁNDEZ, J. *Reflexiones sobre la Constitución y el modelo socioeconómico en Venezuela*, FUNEDA, Caracas 2008.

HERNÁNDEZ-MENDIBLE, V. “El Derecho Administrativo y el Derecho del Turismo”. Publicado en la obra colectiva: *Temas de Derecho Constitucional y Administrativo. Libro Homenaje a Josefina Calcaño de Temeltas*, FUNEDA, Caracas 2010.

HERRERA, C. *Constitución, Servicios Públicos y “Poder Popular”*. Por publicar. (Disponible en la dirección electrónica del autor), 2012.

Ley Orgánica de Contraloría Social. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Extraordinaria* N° 6.011, Caracas 21 de diciembre de 2010.

Ley Orgánica de las Comunas. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Extraordinaria* N° 6.011, Caracas 21 de diciembre de 2010.

Ley Orgánica de los Consejos Comunales, *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 39.335, Caracas 28 de diciembre 2009.

Ley Orgánica del Poder Popular. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 6011 Extraordinaria, Caracas 21 de diciembre de 2010

Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Extraordinaria* N° 6.011, Caracas 21 de diciembre de 2010.

ca dirigida a satisfacer el interés general. 4. Que los servicios públicos que constituyen actividad administrativa son los de seguridad, sociales y asistenciales; en tanto que de los servicios públicos competitivos, se predica y aplica su naturaleza económica privada, no administrativa, pero se encuentran sometidos a una intensa regulación del Estado”. Publicado en la obra colectiva: *Temas de Derecho Constitucional y Administrativo. Libro Homenaje a Josefina Calcaño de Temeltas*, FUNEDA, Caracas, p. 689.

MEILÁN-GIL, J. “El Servicio Público en el contexto Constitucional y Comunitario”, trabajo publicado en la obra colectiva *Derecho Administrativo Iberoamericano*, Ediciones Paredes, Caracas 2007.

Resolución que fija las normas para la adecuación de los Consejos Comunales en el marco de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 39.377, Caracas 02 de marzo de 2010.

TAVARES, F., SOTO, M., CHIRINOS, L. “Decretos con fuerza de ley propiamente dichos y su elemento material”. Publicado en la obra colectiva *100 años de la Enseñanza del Derecho Administrativo en Venezuela 1909-2009*. U.C.V., Centro de Estudios de Derecho Público de la Universidad Monteávila; FUNEDA, Caracas 2011.