

SEGUNDA PARTE:
RÉGIMEN ORGÁNICO DEL ESTADO

Sección I: La Reforma Constitucional de 2007 y los
nuevos Decretos-Leyes: el Estado Comu-
nal o del Poder Popular

*Un paso más en la construcción del
Estado socialista comunal*

Jesús María Casal

Profesor de la Universidad Católica Andrés Bello

Resumen: *Se analiza el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y otras Atribuciones, destacando su inserción en la estructura del Estado socialista comunal promovido por el conjunto de leyes del poder popular y poniendo de relieve sus principales consecuencias para la institucionalidad establecida en la Constitución.*

Palabras clave: *Estado socialista comunal. Ley orgánica. Transferencia forzosa de servicios o competencias. Corresponsabilidad.*

Abstract: *An analysis of the Decree with the Rank, Value and Force of Organic Law for the Community Management of Competencies, Services and other Powers, with emphasis on its insertion in the structure of the communal socialist State promoted by the set of laws regulating the popular power, and stressing its main consequences for the institutional framework established by the Constitution.*

Keywords: *Communal socialist State. Organic Law. Compulsory transfer of services or competences. Shared responsibility.*

I. INTRODUCCIÓN

El reciente Decreto Ley de carácter Orgánico para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y otras Atribuciones¹ representa una puntada más en el tejido del Estado socialista comunal, o Estado comunal², la cual se apoya en los principios y conceptos sentados en el conjunto de leyes o normas del poder popular, reiterando los vicios de los que estas adolecen, sin perjuicio de inconstitucionalidades adicionales en que este Decreto Ley incurre.

Dicho Decreto Ley acude, como ha sido característico del proceso de desconstitucionalización desarrollado después de la aprobación popular de la Constitución de 1999, a lo que hemos denominado la infiltración patológica de la institucionalidad democrática. Esta consiste en “la infiltración en las estructuras constitucionales de contenidos patológicos que en un primer momento adormecen la institucionalidad y la capacidad de reacción de las propias fuerzas sociales para luego, o paralelamente, proceder a ocuparla, a atarla irremisiblemente y a convertirla finalmente en un actor clave de la dominación política”. Ello “no supone derogar formalmente la Constitución de 1999, sino mantenerla como instrumento de legitimación y al mismo tiempo como soporte del proceso parasitario que terminará vaciándola de contenido. El diseño constitucional de organización del poder público gradualmente está siendo sustituido por otro, en detrimento de las atribuciones de los Estados y Municipios”³.

En Derecho Constitucional han sido acuñadas distintas categorías para referirse a situaciones de distanciamiento o ruptura entre la norma constitucional y la realidad. En relación con el Estado comunal en construcción, serían aplicables varias de ellas, pero lo que ahora queremos subrayar es que la magnitud del socavamiento de las instituciones constitucionales que dicho modelo de Estado comporta va más allá de conceptos como los del quebrantamiento o la mutación constitucionales, o el falseamiento de la Constitución, y nos coloca ante nociones como la del fraude a la Constitución o, más precisamente, la de la perversión de la Constitución⁴.

En este contexto se inscribe el Decreto Ley citado, el cual será examinado no exhaustivamente sino desde la perspectiva de sus principales implicaciones sobre normas constitucionales fundamentales. Dicho Decreto Ley tiene por objeto “desarrollar 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...” (Art. 1). Con este propósito se crea un “Sistema de Transferencia” a la gestión comunitaria y comunal, que procura por distintos medios, de naturaleza organizativa, administrativa, productiva, asociativa y laboral, el “desarrollo socialista comunal” (Art. 35).

1 *Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y otras Atribuciones*, publicado inicialmente, con la denominación de “Proyecto de Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y otras Atribuciones” en la *Gaceta Oficial* N° 6.079 Extraordinario, del 15 de junio de 2012, y luego reimpresso, por error material, en la *Gaceta Oficial* N° 39.954, del 28 de junio de 2012.

2 En relación con el Estado Comunal *vid.* Brewer-Carías, Allan R. y otros, *Leyes Orgánicas sobre el Poder Popular y el Estado Comunal*, Caracas, EJV, 2011; en particular la Introducción General de Brewer-Carías, pp. 11 y ss.

3 Casal, Jesús M., “¿De la Constitución Nominal a la Constitución Fachada?”, en *Sobre la justicia constitucional y la instrumentalización del Derecho*, Caracas, Fundación Manuel García Pelayo, 2010, pp. 85 y 94.

4 *Idem*, pp. 84 y ss.

Este Decreto Ley replica las grandes desviaciones del diseño del Estado socialista comunal o Estado comunal. La clave de esta “forma de organización político-social”⁵ radica en que pretende integrar inescindiblemente, mediante postulados ideológicos totalizantes, estos componentes: el modelo productivo socialista, una determinada organización espacial-sociológica o comunitaria, y una fuente alternativa de legitimación política⁶. La principal idea directiva del Estado (socialista) comunal estriba en la imbricación establecida entre esos tres elementos, junto a otro que no se hace visible en la fórmula. La legitimación política se procura desde las comunidades, principalmente mediante la conformación de los consejos comunales y la elección de sus voceros en asamblea de ciudadanos, lo cual realza la importancia de ese nivel de organización, llamado a desembocar en la comuna, definida como “espacio socialista”⁷, que es fundamental dentro de la nueva “geopolítica nacional”⁸. Al mismo tiempo, este nivel comunitario de participación política está asociado al modelo productivo socialista, a través de las empresas de producción social u organizaciones socioproductivas y de la propiedad social, la cual está destinada a absorber todos los medios de producción⁹ o al menos los estratégicos y básicos¹⁰. El cuarto elemento del régimen político-económico en curso, que la fórmula del Estado socialista comunal o de la Democracia Protagónica Revolucionaria pretende ocultar, teniendo ella en este sentido algo de fachada, es el dominio por el poder central, en cabeza del Presidente de la República, de todo el engranaje del circuito de legitimación que agrupa al poder popular, al nivel territorial comunitario y a la economía socialista¹¹.

5 Artículo 8, numeral 8, de la Ley Orgánica del Poder Popular (publicada en la *Gaceta Oficial* N° 6.011 Extraordinario, del 21 de diciembre de 2010) y artículo 4, numeral 10, de la Ley Orgánica de las Comunas (publicada en la *Gaceta Oficial* N° 6.011 Extraordinario, del 21 de diciembre del 2010).

6 Hablamos de una fuente alternativa de legitimación política porque el Estado comunal se erige sobre la pretensión de establecer una dinámica democrática superior a la del esquema clásico de la democracia representativa e incluso al modelo representativo-participativo de la Constitución de 1999, que propende a la convivencia de las instituciones representativas con los medios de participación directa, no al socavamiento de las primeras merced a estos últimos. Aunque, en realidad, la fuente alternativa de legitimación que el Estado comunal quiere ofrecer es, en términos democráticos, precaria, por decir lo menos, pero esto trata de ocultarse por medio del discurso del autogobierno comunal. Entre otras muchas disposiciones *vid.* los 1, 2 y 15, numeral 2, de la Ley Orgánica del Poder Popular y los artículos 1 y 5 de la Ley Orgánica de las Comunas.

7 Artículo 3 del Reglamento de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno (publicado en *Gaceta Oficial* N° 39.382, del 9 de marzo de 2010, reimpreso por errores materiales según *Gaceta Oficial* N° 39.416, del 4 de abril de 2010, y reformado en dos oportunidades, según *Gaceta Oficial* N° 39.655, del 13 de abril de 2011 y N° 39.924, del 17 de mayo de 2012).

8 Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013. Proyecto Nacional Simón Bolívar. Primer Plan Socialista, p. 27.

9 *Idem*, p. 9.

10 Artículo 3 del Reglamento de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno.

11 A estos efectos es bastante ilustrativa la Ley Orgánica de los Consejos Comunales (publicada en *Gaceta Oficial* N° 39.335, del 28 de diciembre de 2009); al respecto *vid.* Nikken, Claudia, “La Ley Orgánica de los Consejos Comunales y el derecho a la participación ciudadana en los asuntos públicos”, en Brewer-Carías, Allan R. y otros, *op. cit.*, pp. 185 y ss.

La vulneración del pluralismo político y de los derechos humanos que se deriva de ese planteamiento resulta patente¹². No ahondaremos en ello en este trabajo y pasaremos a considerar otros aspectos del Decreto Ley.

II. LOS GRANDES VICIOS DE INCONSTITUCIONALIDAD DEL DECRETO LEY DE CARÁCTER ORGÁNICO PARA LA GESTIÓN COMUNITARIA DE COMPETENCIAS, SERVICIOS Y OTRAS ATRIBUCIONES

1. *La creciente desfiguración de las leyes orgánicas y la petrificación de la normativa sobre el poder popular y el Estado comunal*

Las leyes del poder popular dictadas en diciembre del 2010 tienen un elemento normativo en común, que estriba en su carácter orgánico. Rompiendo la racionalidad de la regulación constitucional, todas esas leyes fueron sancionadas y promulgadas con la calidad de orgánicas, en virtud de una laxitud de la Asamblea Nacional y de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia que solo puede responder al propósito de petrificar la normativa sobre el poder popular, cuya reforma exigirá la mayoría calificada de los dos tercios de los miembros presentes de la Asamblea Nacional. El artículo 203 de la Constitución tiene sin duda problemas de diseño, pero nada autoriza a calificar como orgánica toda ley que guarde relación con el ejercicio de un derecho constitucional, en este caso la participación ciudadana. A lo sumo cabría pensar que la Ley Orgánica del Poder Popular podía tener ese carácter, dado que sirve de marco normativo al resto de las leyes del poder popular.

Esta inclinación a la congelación de la regulación relativa al poder popular y al Estado comunal es igualmente apreciable en el Decreto Ley de carácter Orgánico para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y otras Atribuciones, cuyo carácter orgánico fue confirmado por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia casi sin argumentación, con base en la aseveración de que dicho Decreto Ley desarrolla de forma directa el derecho fundamental a la participación “del pueblo organizado”; “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”; y puede servir de marco normativo a otras disposiciones legales nacionales, estatales o municipales, a causa del cambio de “paradigmas” que implica¹³. Llama la atención, en este parco razonamiento, el énfasis que se hace en que el Decreto Ley comporta un cambio de paradigmas y afecta la estructura de los entes político-territoriales, lo cual abona la conclusión de que las leyes de la “revolución”, que transformen la “estructura” del Estado, son sacralizadas con la declaratoria y confirmación de su carácter orgánico. En el caso de ese instrumento normativo ello supone una violación adicional del artículo 203 de la Constitución, pues aquel ni siquiera es una ley en sentido formal, sancionada por la Asamblea Nacional, y calificada por esta como orgánica, sino un Decreto Ley, fuente ésta que nunca podría invadir la esfera reservada a las leyes orgánicas, pese a la errónea jurisprudencia que en dirección contraria ha dictado la Sala Constitucional.

12 En cuanto a la vulneración de estos principios o derechos por el conjunto de leyes del poder popular *vid.* Hernández G., José Ignacio/Alvarado Andrade, Jesús María/Herrera Orellana, Luis A., “Sobre los vicios de inconstitucionalidad de la Ley Orgánica del Poder Popular”, en Brewer-Carías, Allan R. y otros, *op. cit.*, pp. 509 y ss.

13 Sentencia de la Sala Constitucional N° 821, del 18 de junio de 2012.

Adicionalmente, la ley habilitante de diciembre de 2010¹⁴ no incluía previsión alguna relativa a la materia del régimen o sistema de transferencia de competencias o servicios del Poder Nacional, Estatal o Municipal a instancias del poder popular, que facultara, aunque fuera inconstitucionalmente, al Presidente de la República para promulgar Decretos Leyes en este ámbito. El literal a del numeral 2 del artículo 1° de la ley habilitante, al cual se remite el Decreto Ley, alude genéricamente a la regulación de obras de infraestructura o servicios públicos, lo cual debía interpretarse a la luz de las circunstancias fácticas en su momento invocadas para intentar justificar la delegación legislativa y, a todo evento, no puede considerarse fundamento para dictar un Decreto Ley sobre aspectos medulares de las relaciones entre el Poder Nacional, los Estados y Municipios, y entre estos y la comunidad organizada. El propio gobierno y la mayoría que le apoya en la Asamblea Nacional parecían estar conscientes de que este asunto debía regularse en una ley formal, ya que en dicha Asamblea se estaba discutiendo –hasta semanas previas a la promulgación del Decreto Ley–, en la Comisión Permanente del Poder Popular y Medios de Comunicación, un Proyecto de Ley Orgánica del Proceso de Transferencia de Competencias y Servicios de los Estados y Municipios al Poder Popular, que había sido aprobado en primera discusión. Aunque la mayor ilicitud se encuentra en el contenido mismo del Decreto Ley, como veremos.

2. *La adulteración del concepto constitucional de transferencia de servicios a la comunidad organizada*

El Decreto Ley examinado responde sin duda al erróneo concepto de descentralización que contemplaba el Proyecto de Reforma Constitucional del 2007, rechazado en referendo, y que se encuentra recogido en el Reglamento de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno y desarrollado en el conjunto de leyes del poder popular. La visión de la descentralización como “la restitución plena del poder al Pueblo Soberano, mediante la transferencia paulatina de competencias y servicios desde las instituciones nacionales, regionales y locales hacia las comunidades organizadas y otras organizaciones de base del Poder Popular” (Art. 3 del Reglamento), en conexión con la llamada democracia protagónica revolucionaria y un determinado modelo económico–productivo, fija las coordenadas dentro de las cuales operan las transferencias reguladas en el Decreto Ley.

La descentralización político–territorial, referida a las personas jurídico–públicas mencionadas en el artículo 16, en concordancia con los artículos 136 y 157 de la Constitución, queda al margen de esta definición y subsiste, en la normativa y en la práctica socialista emergente, simplemente como una fachada o una entelequia¹⁵.

Esta desnaturalización de la descentralización es claramente constatable en el tratamiento normativo dado al tema de la transferencia de servicios a las comunidades. Ya la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno¹⁶ aludiría retóricamente al “desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los estados y municipios” (Art. 2), pero su formulación daría cierta preferencia a la transferencia en favor

14 *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 *Gaceta Oficial* N° 6.009 Extraordinaria, del 17 de diciembre de 2010).

15 En relación con el concepto constitucional de descentralización y el que se desprende de las leyes del poder popular *vid.* Hernández G., José Ignacio, “Descentralización y poder popular” en Brewer-Carías, Allan R. y otros, *op. cit.*, pp. 459 y ss.; *vid.* también Vigilancia García, Adriana, *La descentralización política en Venezuela y las nuevas leyes del Poder Popular*, *Idem*, pp. 477 y ss.

16 Publicada en *Gaceta Oficial* N° 5.963 Extraordinario, del 22 de febrero de 2010.

de “las organizaciones detentadoras de la soberanía originaria del Estado”, esto es, “hacia las organizaciones de base del Poder Popular” (arts. 1, 2 y 7)¹⁷. Y el Reglamento de esta Ley se centraría en las transferencias que están vinculadas al poder popular, introduciendo principios, o colocando obligaciones en cabeza de los Estados y Municipios, que ahora se retoman en buena medida en el Decreto Ley bajo examen.

El Reglamento de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, el cual anticipó en el plano normativo muchos de los elementos conceptuales que luego se harían visibles de manera sistemática en el conjunto de leyes del poder popular, define la “transferencia de competencias” así:

“Proceso mediante el cual las entidades territoriales restituyen al Pueblo Soberano, a través de las comunidades organizadas y las organizaciones de base del poder popular, las competencias en las materias que, de acuerdo con 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, decreta el Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros, sin que ello obste para que, por cuenta propia, cualquier entidad territorial restituya al Pueblo Soberano otras competencias, de acuerdo a lo establecido en el correspondiente Plan Regional de Desarrollo y previa autorización de la Secretaría del Consejo Federal de Gobierno” (Art. 3).

Obsérvese que la noción de transferencia está circunscrita al traspaso de competencias o servicios desde las “entidades territoriales”, las cuales comprenden, según precisa el mismo artículo 3 del Reglamento, a “los Estados, Distrito Capital, Municipios, Distrito del Alto Apure y Distrito Metropolitano”¹⁸. En términos semejantes se pronuncia el artículo 5, numeral 3, del Decreto Ley de carácter Orgánico para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y otras Atribuciones, que define la “transferencia de competencias”¹⁹. Aunque este Decreto Ley incluye al Poder Público Nacional al referirse al “Sistema de Transferencia” y al “proceso” de transferencia (arts. 5, numeral 1, y 20). En todo caso, lo cierto es, en primer lugar, que en diversas disposiciones del Decreto Ley gravitan sobre los Estados y Municipios cargas o condicionamientos que no se asignan al poder central y, en segundo lugar, que está completamente al margen de este Decreto Ley y de esa conceptualización la transferencia de competencias propiamente dicha, que se produce desde la República y hacia los Estados y Municipios, o desde los primeros hacia los segundos (arts. 185, en concordancia con el 157, y 165 de la Constitución), como se apreciaba ya en el artículo 27 de la Ley Orgánica del Poder Popular.

Este Decreto Ley no alude expresamente, en la definición respectiva, a las “competencias” como objeto de la transferencia, sino a “aquellos servicios, actividades, bienes y recursos que pueden ser asumidas, gestionadas y administradas por el pueblo organizado”, a diferencia del citado Reglamento, que sí se refiere a ellas. Pero no pareciera que dicho Decreto Ley pretende con ello trazar una demarcación conceptual, según se desprende del enunciado de su artículo 5, numeral 3, y del propio título del Decreto Ley, que hacen mención a la transferencia, o a la gestión comunitaria, de “competencias”. En rigor el artículo 184 de la Consti-

17 Cfr. también el artículo 11 de la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular (publicada en *Gaceta Oficial* N° 6.011 Extraordinario, del 21 de diciembre de 2010).

18 El concepto de descentralización de este Reglamento sí comprende al Poder Nacional, siendo el poder popular el destinatario de las transferencias (Art. 3).

19 *Vid.* asimismo sus artículos 1 y 4, entre otros, en los que claramente se distingue entre el Poder Público Nacional y las entidades político-territoriales.

tución, al cual apelan ambos instrumentos, regula fundamentalmente una transferencia de servicios o actividades y, en todo caso, en modo alguno es un mecanismo para el traspaso de la titularidad de las competencias constitucionales del Poder Nacional, de los Estados o de los Municipios.

En asuntos como el antes comentado y otros conexos el Decreto Ley analizado ha venido a dar rango legal y orgánico a normas que se hallaban en el plano reglamentario, en el Reglamento de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, y que iban más allá de lo establecido en la Ley Orgánica respectiva. Una especificidad conceptual que podría atribuirse a este Decreto Ley en materia de transferencia de competencias o servicios se encuentra, junto a la pretensión de establecer un “sistema”, en la importancia que se otorga a la finalidad de “reivindicar al Pueblo su Poder para decidir y gestionar su mejor vivir, estableciendo la interdependencia y corresponsabilidad entre las entidades político territoriales y el Pueblo Soberano”. Luego volveremos sobre este punto.

Ahora basta con señalar que, bajo la definición de transferencia de competencias o servicios contenida en el Decreto Ley, en correspondencia con las leyes del poder popular, las relaciones previstas en la Constitución, conforme al artículo 184, entre los Estados y Municipios y la comunidad organizada cobran una significación distinta, pues los Estados y Municipios no son visualizados como titulares legítimos de competencias que deben ser ejercidas procurando la más amplia participación ciudadana, sino son tratados como usurpadores o detentadores temporales de tareas o servicios que en realidad deben estar en manos de la comunidad organizada, bajo los esquemas y moldes del poder popular. A su vez, la comunidad organizada, precisamente a causa de estos esquemas y moldes, no es un concepto abierto a las distintas expresiones participativas de la sociedad, libremente conformadas, ya que se encuentra cercada por los controles ejecutivos y las barreras ideológicas que el poder popular impone. En este sentido el Decreto Ley, después de adoptar en el artículo 1 una formulación que podía dar cabida a la transferencia de servicios hacia asociaciones u organizaciones distintas a las constitutivas del poder popular²⁰, reserva claramente a estas últimas la condición de sujetos de transferencia.

3. *La imposición centralizada de transferencias a los Estados y Municipios*

La principal vulneración de la autonomía y de la posición constitucional de los Estados y Municipios derivada de este Decreto Ley guarda relación con la propia concepción de la descentralización y de la transferencia de competencias de la cual se hace eco. Y en consonancia con ello tal autonomía se desconoce en disposiciones concretas, tales como las referidas a la oportunidad y alcance de la transferencia.

Puede sostenerse que la Constitución promueve o favorece la transferencia de servicios de los Estados y Municipios a las comunidades organizadas, en la medida en que estas se encuentren en capacidad de asumirlos (*Vid.* entre otros, los arts. 62, 70, 184 y, en el ámbito municipal, 168 de la Constitución). Sin embargo, la misma Constitución garantiza la existencia y autonomía de esas entidades político-territoriales, razón por la cual ellas no pueden ser sustituidas en la adopción de la decisión sobre las señaladas transferencias, ni ser forzadas

20 Al aludir, refiriéndose a los posibles receptores de la gestión de servicios transferidos, a las empresas comunales de propiedad social, las organizaciones de base del Poder Popular y “demás formas de organización de las comunidades, legítimamente reconocidas, que se adecúen a lo establecido en el presente Decreto Ley y su objeto...” (Art. 1). Aunque sabemos lo que implica, en el sistema normativo del poder popular, esta sujeción al legítimo reconocimiento.

por el Consejo Federal de Gobierno o el Presidente de la República a llevarlas a cabo. Es importante observar, además, que la Constitución no preconiza un paulatino vaciamiento competencial de los Estados y Municipios en beneficio de la comunidad organizada, sino una participación de la sociedad y la ciudadanía, bajo modalidades diversas, en responsabilidades propias de estas entidades político-territoriales. El norte constitucional no es el de Estados y Municipios convertidos en simples supervisores de tareas entregadas a organizaciones comunitarias, sino el de la incorporación efectiva de la ciudadanía al diseño, ejecución y control de la gestión pública.

El artículo 184 permite y ordena que la ley cree “mecanismos abiertos y flexibles” para que los Estados y Municipios efectúen esa transferencia, pero estos mecanismos deben respetar la posición constitucional de tales entidades político-territoriales. Por eso deben rechazarse las disposiciones del Decreto Ley que, siguiendo la orientación de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno y especialmente de su Reglamento, sugieren que dicho Consejo y el Presidente de la República pueden imponer a los Estados o Municipios la transferencia de servicios a las comunidades.

En particular, el artículo 14, numeral 2, de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno faculta a la Plenaria de este órgano para “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”. Y su artículo 2 prevé la atribución de este Consejo de dictar “lineamientos” vinculantes sobre “los procesos de transferencia de las competencias y atribuciones de las entidades territoriales, hacia las organizaciones de base del Poder Popular”²¹. Ambas disposiciones son desarrolladas en el Reglamento de dicha Ley.

Nótese que en realidad la Ley Orgánica citada no faculta al Presidente de la República para acordar la transferencia de determinadas competencias o servicios de los Estados o Municipios a las comunidades. La norma legal referida a la proposición que en tal sentido le presente la Plenaria del Consejo Federal de Gobierno (Art. 14, numeral 2) no puede entenderse como una habilitación al Presidente para decretar tales transferencias, ya que es una disposición relativa a las competencias del Consejo Federal de Gobierno, la cual solo permite a este órgano proponer transferencias. Lo que pueda hacer el Presidente de la República al recibir tal proposición tiene que circunscribirse a su ámbito de atribuciones. Así, el Presidente podría impulsar, cumpliendo los pasos jurídicamente exigibles, una transferencia de servicios o competencias del Poder Público Nacional hacia los Estados o Municipios. Sin embargo, valiéndose de la equívoca formulación legislativa, el Reglamento de esa misma Ley señala de manera general, contrariando esa Ley Orgánica y la Constitución, que el Presidente de la República decreta, en Consejo de Ministros, las transferencias, así como su reversión (arts. 3, 40 y 41).

En sintonía con esta regulación, el Decreto Ley objeto de análisis pretende establecer un “Sistema de Transferencia a la Gestión Comunitaria y Comunal”, el cual, sin poder entrar ahora en sus detalles, reitera la sujeción de las transferencias a los lineamientos dictados por el Consejo Federal de Gobierno en la materia (arts. 3 y 4) y faculta a este Consejo para “habilitar” el inicio del proceso de reversión de servicios (Art. 25), cuyos pormenores son remitidos al reglamento.

21 En relación con tales lineamientos *vid.* el artículo 11 Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular.

No se alude a la atribución presidencial de decretar transferencias de servicios municipales o estatales, con base en la propuesta de la Plenaria del Consejo Federal de Gobierno, pero seguramente se entenderá que resulta aplicable la írrita normativa contenida en el Reglamento de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno.

En suma, se está consolidando un “sistema” en virtud del cual existen transferencias forzosas de competencias o servicios, que procederían, al igual que su reversión, a propuesta del Consejo Federal de Gobierno y por decisión presidencial; la transferencia obligatoria puede estar asimismo vinculada a los lineamientos aprobados por dicho cuerpo. Esto se ve confirmado, tanto en el citado Reglamento como en el Decreto Ley examinado, por la distinción, que ambos reflejan de manera un tanto velada, entre las transferencias forzosas, acordadas normalmente a instancias del Consejo Federal de Gobierno, y las que se producen “por cuenta propia”, es decir, por determinación de la correspondiente entidad territorial. En este segundo caso la intervención de dicho Consejo, más bien de su Secretaría, consistiría en la autorización de la transferencia (arts. 3 del Reglamento y 5, numeral 3, del Decreto Ley).

Las transferencias forzosas pudieran a su vez originarse en la iniciativa de las organizaciones de base del poder popular, como veremos, la cual ha de insertarse en el “Proceso de Transferencia” establecido en el artículo 21 del Decreto Ley. Las transferencias forzosas pudieran también estar asociadas al Plan Anual de Transferencias previsto en el Decreto Ley (Art. 11), que está sometido a la aprobación de la mencionada Secretaría.

En tal sentido, el Decreto Ley impone a los Estados y Municipios la obligación de presentar y someter a la aprobación de 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 (Art. 11). El Reglamento de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno había contemplado la facultad de la Secretaría del Consejo de solicitar a las entidades político-territoriales, los primeros quince días de cada año, “las propuestas y planteamientos” relativos a la transferencia de competencias a favor de las instancias del poder popular (Art. 9), pero el Decreto Ley va más allá al hacer recaer sobre los Estados y Municipios el deber de formular anualmente dicho Plan de Transferencia, sometido a la aprobación de esa Secretaría. La transferencia de gestión es definida como progresiva (Art. 13), tal como lo hace el Reglamento señalado al calificarla de paulatina (Art. 3). En la Disposición Transitoria Tercera se fija un plazo de noventa días, a partir de la entrada en vigor del Decreto Ley, para la presentación de un primer plan de transferencias. El Plan Anual de Transferencia de cada entidad político-territorial pudiera terminar articulándose, posteriormente, al “Plan de Transferencia” de las instancias del poder popular (Art. 21).

Adicionalmente, se mantiene en el Decreto Ley la previsión sobre la posibilidad de que esa Secretaría solicite a las “entidades político territoriales” –no se menciona aquí a los órganos del Poder Público Nacional (segundo párrafo del artículo 11)– “propuestas y planteamientos” en materia de transferencia, lo cual puede ocurrir en cualquier momento. Esta solicitud puede responder a la iniciativa de transferencia que haya sido adoptada por alguna de las organizaciones de base del poder popular, que son reconocidas en el Decreto Ley como sujetos de transferencia (Art. 6).

Se prevé que el reglamento correspondiente precise los aspectos relativos a los “mecanismos, lapsos y demás elementos para la implementación de la iniciativa de transferencia” (Art. 12). Probablemente este reglamento hará más amplio y visible el circuito de desapoderamiento de los Estados y Municipios, a partir de la iniciativa comunitaria o comunal, pasando por la intervención de la Secretaría y la plenaria del Consejo Federal de Gobierno y, luego, del Presidente de la República. Coronando la inconstitucionalidad del Decreto Ley co-

mentado, se prevé que los conflictos que surjan entre los sujetos de transferencia y los Estados, Municipios y órganos del Poder Público Nacional, en relación con las solicitudes de transferencia de servicios, actividades, bienes y recursos, serán resueltos por la Secretaría del Consejo Federal de Gobierno (Art. 10).

Todo este “Sistema” de transferencias, que supone la asignación de los correspondientes recursos fiscales (Art. 15), está además sujeto al “Sistema Centralizado de Planificación”, según lo advierte el Decreto Ley (arts. 1; 5, numerales 1 y 3; y 9)²² y lo establecía ya el Reglamento mencionado (Art. 3, entre otros). Siempre bajo la rectoría del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación.

4. *La noción de interdependencia y corresponsabilidad emergente*

Antes decíamos que el Decreto Ley bajo análisis introduce un elemento particular dentro del andamiaje del Estado comunal. Lo hace en desarrollo principalmente de la noción de “gestión social” a que alude el artículo 7, numeral 2, de la Ley Orgánica del Poder Popular²³. Según esta disposición, uno de los fines del poder popular es:

“Generar las condiciones para garantizar que la iniciativa popular, en el ejercicio de la gestión social, asuma funciones, atribuciones y competencias de administración, prestación de servicios y ejecución de obras, mediante la transferencia desde los distintos entes político-territoriales hacia los autogobiernos comunitarios, comunales y los sistemas de agregación que de los mismos surjan”.

De ahí que el Decreto Ley esté destinado a regular la “Gestión comunitaria de competencias, servicios y otras atribuciones”. La gestión social o comunitaria objeto de este Decreto Ley está inscrita en el paradigma del poder popular como “ejercicio pleno de la soberanía” por parte del pueblo (Art. 2 de la Ley Orgánica del Poder Popular), y está regida, entre otros, por dos principios que conviene enunciar. El primero es el de la progresiva transferencia de competencias, servicios y recursos de los Estados y Municipios a las comunidades organizadas, la cual está vinculada al imperativo de la “restitución plena del poder al Pueblo Soberano” (Art. 3 del Reglamento de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno).

El segundo, que el propio Decreto Ley apuntala, es el de reivindicar el “Poder” del pueblo “para decidir y gestionar su mejor vivir, estableciendo la interdependencia y corresponsabilidad entre las entidades político territoriales y el Pueblo Soberano” (Art. 1). Se reconoce, por tanto, como derecho o poder del pueblo (poder popular), la decisión y gestión de su mejor vivir, es decir, se consolidan las bases de una visión en la cual correspondería a las comunidades la realización de las tareas y la prestación de los servicios que aseguren ese “mejor vivir”, por lo que las entidades político territoriales, noción que en el Decreto Ley está referida fundamentalmente a los Estados y Municipios, estarían llamadas a ejercer sus atribuciones subordinándose a las exigencias de ese poder popular, que vendría a ser el encargado de asumir el (auto- o co-) gobierno de las comunidades. Aunque, como sabemos, detrás de esta fachada comunal se encuentra el férreo control del Ejecutivo Nacional, verdadero beneficiario del trasvase de poderes.

22 El artículo 5, numeral 3, del Decreto Ley alude al Plan Regional de Desarrollo, que responde a la lógica de la planificación centralizada; *vid.* la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular.

23 *Vid.* igualmente el artículo 27 de esta misma Ley, y los artículos 2 y 4, numeral 10, de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales.

En este contexto, el concepto constitucional de corresponsabilidad puede resultar completamente adulterado, al no ser concebido como una manifestación del derecho a la participación en los asuntos públicos, que potencia la incorporación de la ciudadanía a la formulación o gestión de políticas públicas al tiempo que preserva la posición institucional desde la cual actúan los entes públicos municipales o estatales. Por el contrario, la corresponsabilidad y la interdependencia tienden a ser entendidas, en el Decreto Ley, como un cogobierno entre las entidades territoriales y el poder popular, cuyo desarrollo debería conducir progresivamente a la expansión del campo de acción de las organizaciones de base del poder popular, y a la correlativa minimización de las entidades político-territoriales. Por eso se alude a la “interdependencia y corresponsabilidad entre las entidades político territoriales y el Pueblo Soberano” (Art. 1), evocando parcialmente la formulación del artículo 26 de la Ley Orgánica del Poder Popular²⁴. Según otras normas del Decreto Ley estos principios también rigen para el Poder Nacional, pero alcanzan una particular intensidad respecto de los Estados y Municipios, como lo demuestra, entre otras disposiciones, su artículo 2, que prevé los fines del Decreto Ley e incluye, en el numeral 7, el de:

“Fomentar la creación de nuevos sujetos de transferencia comunal, tales como consejos comunales, comunas y otras formas de organización del Poder Popular, a los fines de garantizar el principio de corresponsabilidad en la gestión pública de los gobiernos locales y estatales, junto al Pueblo, desarrollando procesos autogestionarios y cogestionarios en la administración y control de los servicios públicos estatales y municipales”.

Es preciso, por tanto, estar atentos a la aplicación del Decreto Ley y al sentido que pretenda darse a las nociones de corresponsabilidad e interdependencia.

III. COLOFÓN

El Decreto Ley analizado representa un nuevo y serio atentado a la autonomía de los Estados y Municipios y a los principios democráticos que soportan la actuación de sus autoridades. Sus normas abren al poder central distintas sendas para el socavamiento de la posición constitucional de estas entidades político-territoriales.

Conviene, sin embargo, advertir que los Estados y los Municipios pueden y deben impulsar, de la mano de la Constitución, líneas de acción que contrarresten la pretensión invasiva del Decreto Ley sobre sus respectivos ámbitos de atribuciones.

24 “Las relaciones del Estado y el Poder Popular se rigen por los principios de igualdad, integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad, en el marco del sistema federal descentralizado consagrados en la Constitución de la República”. *Vid.* igualmente el artículo 17 de la Ley Orgánica del Poder Popular.