

## SALA CONSTITUCIONAL CONVALIDA LA DESNATURALIZACIÓN DEL MUNICIPIO. Notas sobre la sentencia N° 355/2017 de 16 de mayo

José Ignacio Hernández G.

*Profesor de Derecho Administrativo en la Universidad Central de Venezuela  
y de la Universidad Católica Andrés Bello  
Director del Centro de Estudios de Derecho Público, Universidad Monteávila*

**Resumen:** *Este comentario se refiere a la sentencia N° 355 de 16 de mayo de 2017 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, mediante la cual avaló la inconstitucional inserción de la Comuna como entidad local, hecha mediante leyes local y desplazando al Municipio previsto en la Constitución, y justificó la eliminación del sufragio directo en la elección de los miembros de las Juntas Parroquiales.*

**Palabras Clave:** *Municipio; Entidades locales; Comunas; Juntas Parroquiales. Sufragio directo.*

**Abstract:** *These comments refer to the Constitutional Chamber of the Supreme Tribunal Decision N° 355 of May 16, 2017, through which the Chamber endorsed the unconstitutional insertion of the Communes as local entities provided by law, displacing the Municipalities established in the Constitution, justifying the elimination of direct suffrage for the election of the Parochial Boards.*

**Key words:** *Municipalities; Local Entities; Communes; Parochial Boards; Direct Suffrage.*

1. La reforma de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (LOPPM) de 2010 se enmarcó dentro del conjunto de Leyes del Poder Popular promulgadas ese año<sup>1</sup>. A través de esas Leyes se implementó, formalmente, al *Estado Comunal*, que es un Estado paralelo al Estado Constitucional. Así, el Estado Comunal se basa en la iniciativa del “Poder Popular”, esto es, las instancias organizadas y controladas por el Gobierno Nacional para promover el socialismo, que pasa a ser doctrina de Estado. En el Estado Comunal no hay representantes electos mediante el derecho al sufragio, sino “voceros” seleccionados por los miembros de las instancias del Poder Popular, que dependen del Gobierno Nacional.

2. Las Leyes del Poder Popular, incluyendo la LOPPM, violan la Constitución de 1999, pues se apartan de los principios básicos de la democracia constitucional, como el principio de representación, el pluralismo y la separación de poderes<sup>2</sup>. De manera especial, esas Leyes violan las bases constitucionales de la descentralización, pues ésta pasa a ser definida como

---

<sup>1</sup> Véase el libro colectivo *Leyes Orgánicas sobre el Poder Popular y el Estado Comunal*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2011. Véase en ese libro, especialmente, a Allan R. Brewer-Carías “Introducción general al régimen del Poder Popular y el Estado Comunal”, pp. 11 y ss.

<sup>2</sup> Enrique Sánchez Falcón, *Estado Comunal y Estado Federal en Venezuela*, Fundación Manuel García Pelayo, Caracas, 2016, pp. 140 y ss.

la transferencia de competencias hacia las instancias del Poder Popular, lo que acrecienta el centralismo del Gobierno Nacional<sup>3</sup>. Finalmente, esas Leyes desnaturalizan al Municipio, que deja de ser la unidad política primaria del Estado Constitucional, lugar que pasa a ser ocupado por las instancias del Poder Popular como los consejos comunales y las comunas<sup>4</sup>.

3. En el caso del Municipio, la reforma de la LOPPM se encargó de insertar al Estado Comunal dentro de la organización del Municipio, violando su autonomía reconocida en el artículo 168 de la Constitución. Ello se logró a través de las siguientes reformas:

- a. El Municipio debe orientar su actividad a la transferencia de competencias hacia el Poder Popular (artículo 1).
- b. La comuna, que es una instancia del Poder Popular, pasa a ser una entidad local del Municipio, pero sujeta únicamente al control del Gobierno Nacional (artículo 5).
- c. Los miembros de la Junta Parroquial, que eran electos mediante el sufragio, pasaron a ser designados a través de los consejos comunales (artículos 35 y 36). Una reforma similar ya había sido introducida en la elección de los representantes de la comunidad en la Ley Orgánica de los Consejos Locales de Planificación Pública (LOCLPP).
- d. Asimismo, la reforma de la LOCLPP integró a los consejos locales de planificación pública dentro del modelo socialista (artículo 6). Adicionalmente, su composición pasó a estar dominada por representantes del Poder Popular, a través de los “consejeros” y los miembros de la junta parroquial.

4. Además de violar la autonomía municipal, esas reformas violaron el derecho de participación ciudadana y el derecho al sufragio (artículos 62, 63 y 70 de la Constitución), pues (i) la participación ciudadana se limitó a las instancias del Poder Popular y a la promoción del socialismo, y (ii) se eliminó el derecho al sufragio para la elección de la Junta Parroquial, al introducirse una suerte de elección de segundo grado o elección indirecta, a través de los consejos comunales.

5. La sentencia de la Sala Constitucional N° 355/2017 de 16 de mayo avaló todas estas reformas, insistiendo así en ilegítimas mutaciones constitucionales, o sea, modificaciones a la Constitución de 1999 adoptadas a través de “interpretaciones”<sup>5</sup>.

6. De esa manera, para la Sala Constitucional, la inserción de las instancias del Poder Popular en el Municipio es consecuencia del derecho de participación ciudadana de la “colectividad”:

“El marco de la descentralización tiene también un elemento adicional que se suma a la múltiple intervención de los distintos niveles territoriales conforme a la Constitución, entendida como base para establecer un orden de actuación: la colectividad también se encuentra habilitada mediante un doble aspecto constitucional, previsto tanto en las normas constitucionales en materia de descentralización -entiéndase en este punto el artículo 184 constitucional- y las disposiciones fundamentales relativas al derecho de participación, que no sólo acentúan el ejercicio de los principios de la democracia directa desde una perspectiva política, delimitada

<sup>3</sup> José Ignacio Hernández G., “Descentralización y Poder Popular”, en *Leyes Orgánicas sobre el Poder Popular y el Estado Comunal*, cit., pp. 459 y ss.

<sup>4</sup> José Luis Villegas, “Jaqué al municipio constitucional. La irrupción de la Comuna en el sistema territorial municipal”, en *Anuario de Derecho Público V-VI*, Universidad Monteávila, Caracas, 2012, pp. 57 y ss.

<sup>5</sup> Allan R. Brewer-Carías “La fraudulenta mutación de la Constitución en Venezuela, o de cómo el juez constitucional usurpa el poder constituyente originario”, en *Anuario de Derecho Público* N° 2, Caracas, 2008, pp. 23 y ss.

en la potestad para la toma de decisiones en los asuntos de la sociedad y en la designación de autoridades; sino también desde un sentido del derecho de participación plasmado en el pleno ejercicio de funciones administrativas que trascienden más allá de una simple acción eventual o accidental, pues la ciudadanía puede, en la medida de sus capacidades, entronizarse mediante distintas modalidades organizativas, permitidas por la Constitución y distintas leyes, sin que medie un solo mecanismo o esquema normativo para su integración, pudiendo asumir desde el punto de vista constitucional, la realización de materias y la prestación de tareas que pertenezcan a los distintos niveles político territoriales”.

7. Bajo esta premisa, la sentencia consideró que la inclusión de la comuna como entidad local no viola la Constitución, pues de acuerdo con ésta, la organización municipal puede ser limitada por Ley. La comuna, para la Sala, es un mecanismo:

“(…) de participación ciudadana y de agrupamientos colectivos y vecinales sobre una base física determinada que necesariamente requieren de ese sustrato que permita su identificación e individualización. Fue ese el sentido que el Legislador dio a las comunas para que puedan integrarse independientemente del territorio municipal, por lo que a diferencia de resultar en un desmembramiento del Municipio -como lo afirman los recurrentes- comporta una noción distinta e independiente que no guarda relación con los límites del poder local. Se trata de una entidad de base participativa e integral de la colectividad ajena a la división político-territorial, por tanto, no forman parte del esquema tradicional de la división vertical del Poder Público, ya que son el asentamiento real de los grupos comunitarios y demás esquemas de participación y su establecimiento, entendido como el área física donde pueden operar, no ocluye los límites municipales, al igual que las demás modalidades previstas por el artículo 19 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal de 2010”.

8. En su superficial análisis, la Sala Constitucional pasa por alto un aspecto importante: la comuna no es expresión de la libre participación ciudadana, sino de la participación limitada por el Gobierno para cumplir con los fines del Estado Comunal, esto es, con el socialismo, todo lo cual supone el desconocimiento de valores esenciales de la democracia constitucional, como la libre participación ciudadana y el pluralismo. Es falso, por ello, la afirmación de la Sala, en cuanto a que las instancias del Poder Popular, dentro del consejo local de planificación pública, promueven la libre participación ciudadana:

“En este contexto, el ciudadano tiene a la mano una herramienta esencial para asumir su rol en una sociedad democrática, participativa y protagónica (*cf.* Preámbulo de la Constitución), y se sientan las bases para que el Municipio disponga de un ente para la discusión y toma de decisiones de manera compartida. En otras palabras, los actores institucionales y todos los actores que hacen vida local disponen de un espacio para la discusión, negociación y concertación; en consecuencia, la definición, caracterización y priorización de los problemas serán expresión de una real, eficiente y efectiva democracia participativa y protagónica (v. artículo 11 de la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública). Para ello, se contempla que la Alcaldía tome las provisiones presupuestarias pertinentes para garantizar la actividad de los Consejos Locales de Planificación Pública (v. artículo 21 *eiusdem*)”

9. Ello es falso pues en el Estado Comunal, el ciudadano no actúa en ejercicio de su libertad, sino que solo puede actuar para cumplir fines del Estado, relacionados con la promoción del socialismo. Toda otra participación queda proscrita. Con lo cual, al margen de la voluntad de las autoridades municipales electas, el Municipio debe orientar su actuación a los fines del socialismo fijados por el Gobierno, lo que se logra especialmente a través del control del consejo local de planificación pública por el Estado Comunal. En el fondo, esto reconoce al Gobierno Nacional poderes de control sobre el Municipio, contrarios a la autonomía de éste reconocida en la Constitución.

10. Por último, la Sala Constitucional justifica la elección en segundo grado de la Junta Parroquial, señalando que la Constitución de 1999 otorgó una nueva dimensión del derecho de participación ciudadana:

“Más recientemente, esta Sala, con fundamento en los avances surgidos en materia electoral, que dan cuenta de una nueva concepción en materia de participación, cuyo origen se remonta a la entrada en vigencia de nuestro texto constitucional en el año 1999, estableció que el Texto Constitucional tiene como eje principal establecer una sociedad participativa y protagónica que busca garantizar a los ciudadanos su intervención de manera efectiva en todos los ámbitos del acontecer nacional ha establecido un nuevo enfoque respecto al alcance de las normas constitucionales previstas en los mencionados artículos 62 y 63 del Texto Fundamental (...)”

11. Para la Sala, el postulado constitucional de participación popular en los temas políticos del Estado “*responde a una consecuencia obligada de los principios democráticos definidos en la Constitución, donde se entiende que los poderes del Estado emanan del pueblo, con lo cual se reconoce la participación de los ciudadanos y ciudadanas, a través de una serie de derechos establecidos en la Carta Magna, orientados al cumplimiento de los fines primordiales de los poderes públicos*”.

12. Ninguno de esos argumentos, puramente retóricos, atiende al verdadero problema: los miembros de la Junta Parroquial, que eran electos mediante el derecho al sufragio, pasaron a ser designados a través de los consejos comunales. De ello resultó una doble limitación arbitraria al derecho de participación ciudadana: (i) la eliminación del derecho al sufragio impone un trato regresivo al derecho de participación ciudadana, y (ii) tal derecho es desconocido, pues la participación solo se admite a través de instancias del Poder Popular controladas por el Gobierno.

13. En sus argumentos, la Sala insiste en contraponer la democracia participativa a la democracia representativa, señalando que la participación ciudadana no puede limitarse a través del sufragio. Tales afirmaciones son falaces, pues (i) en el Poder Popular no hay democracia participativa, pues ésta presupone la libre decisión del ciudadano en el marco del pluralismo político, y (ii) en modo alguno puede justificarse la eliminación del derecho al sufragio con mecanismos de participación subordinados al control del Gobierno.

14. En resumen, con esta sentencia, la Sala Constitucional ratifica la desnaturalización del Municipio, pues (i) éste deja de ser la unidad política y autónoma básica del Estado, lugar que es sustituido por las instancias del Poder Popular, como las comunas, que responden a la concepción totalitaria del Estado Comunal, esto es, la organización que absorbe a la sociedad civil y la sustituye por instancias dirigidas y controladas por el Gobierno. Además, (ii) la Sala Constitucional ratifica que el derecho al sufragio puede ser sustituido por mecanismos de elección a través de la “participación” enmarcada en las instancias del Poder Popular. Ello implica una doble violación, pues (a) se desconoce el derecho al sufragio por elecciones indirectas de segundo grado, en un tratamiento regresivo del derecho de participación ciudadana, y (b) se desconoce el principio de libertad en la participación ciudadana, pues se otorga primacía a la participación dirigida y controlada por el Gobierno para promover el socialismo.

15. Lejos de obrar como guardián de la Constitución, con esta sentencia, nuevamente, la Sala Constitucional actúa como ilegítimo constituyente, promoviendo mutaciones a la Constitución para favorecer los planes del Gobierno de instaurar, mediante el Estado Comunal, formal totalitarias de dominación de la sociedad.