

# ¿QUÉ IMPLICA EL RELANZAMIENTO DEL ESTADO COMUNAL?

Jesús María Casal

*Decano de la Facultad de Derecho,  
Universidad Católica Andrés Bello*

**Resumen:** *Se examinan de manera sintética los antecedentes y el contexto del Estado comunal que se quiere imponer en Venezuela y se enuncian las razones que pueden explicar el intento de relanzarlo. Se destacan algunos de los aspectos inconstitucionales del Proyecto de Ley de las Ciudades Comunales y de instrumentos previos que pretenden establecer una unidad sistémica en la planificación pública y en la organización del poder, que menoscaba el estatus y atribuciones constitucionales de los Estados y Municipios y procura sustituirlos por escalas territoriales desprovistas de autonomía.*

**Palabras Clave:** *Estado comunal, ciudades comunales, concentración de poder, dominación fáctica.*

**Abstract:** *This article is devoted to examine the antecedents and the context of the Communal State that is wanted to be imposed in Venezuela, as well as the reasons that may explain the attempt to relaunch it. Some of the unconstitutional aspects of the Communal Cities Bill and previous instruments that seek to establish a systemic unity in public planning and in the organization of power are highlighted, which undermines the status and constitutional powers of the States and Municipalities and seeks to replace them with territorial scales devoid of autonomy.*

**Key words:** *Communal State; Communal Cities; Power Concentration; Factual Domination.*

## I. ANTECEDENTES DE UN DESPROPÓSITO

Oficialmente ha sido admitido que: “La Constitución de la República establece que la ley regula la organización y atribuciones de los Consejos Populares, expresión de nuestra democracia socialista y eslabón de la dirección estatal, que realizan su labor con la participación activa del pueblo, en interés de la comunidad y de toda la sociedad”. En una lectura apresurada alguien podría pensar que se trata de algún texto de los muchos que componen el tejido retórico del pretendido Estado comunal venezolano, pero ese inciso es uno de los considerandos de la ley cubana sobre los Consejos Populares, dictada en el año 2000, los cuales representan órganos locales del Poder Popular, según el artículo 104 de la Constitución cubana de 1976 y los artículos 198 y 199 de la de 2019.

En Cuba, el Poder Popular es una categoría que abarca al poder público institucionalizado, de acuerdo con lo previsto en una constitución que asume al marxismo-leninismo como vinculante y al Partido Comunista de Cuba como “fuerza política superior dirigente de la sociedad y del Estado”, que “organiza y orienta los esfuerzos comunes en la construcción del socialismo y el avance hacia la sociedad comunista”. Mientras que en Venezuela, aquel ha

sido un concepto de similar impronta ideológica por medio del cual se ha procurado desmontar la regulación constitucional sobre el ejercicio del poder. En gran medida, esto se ha logrado por la imposición de las denominadas instancias del poder popular y con apoyo en otros pivotes autoritarios. En el 2007, hicieron eclosión, en medios oficialistas, corrientes que venían gestándose y abogaban por la franca instauración del modelo del Estado socialista comunal, basado en el poder popular<sup>1</sup> como fuente de legitimación alternativa al sufragio y a los cauces de la democracia representativa con reforzamiento participativo establecidos en la Constitución de 1999. La propuesta de reforma constitucional del 2007, rechazada en referendo del 2 de diciembre de ese año, buscaba incorporar a la Constitución ese modelo y el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013 (Primer Plan Socialista) se haría eco del mismo, ignorando la voluntad popular, pues sería aprobado por la Asamblea Nacional a mediados de diciembre de 2007. Numerosos decretos-leyes y otros instrumentos insistieron en su implementación y el racimo de leyes del poder popular de diciembre de 2010 reflejaba la fructificación de aquellas ideas en la élite gobernante, así como su intencionalidad política: subyugar a la sociedad y a los espacios de genuina participación, instrumentalizándolos con fines de hegemonía ideológica y de manipulación electoral. También se quería sacar del circuito democrático de legitimación y control amplias esferas de poder, competencias y recursos. Esta dualidad del Estado comunal ha estado presente desde entonces: permite erradicar de las comunidades las expresiones autónomas y libres de organización social, con el propósito de dejar el terreno presto para la implantación de instancias subordinadas al Estado socialista, que, bajo la promesa engañosa del autogobierno comunitario, asumen funciones estatales como “eslabones” de una red urdida desde el poder centralizado y la dominación personal.

## II. ¿FRACASÓ EL ESTADO COMUNAL?

Con frecuencia se escucha que iniciativas recientes del oficialismo, como la de impulsar el proyecto de ley de las ciudades comunales, van dirigidas a resucitar un modelo que fracasó, pues no pudo ser impuesto a la sociedad venezolana ni sus estructuras básicas han podido desarrollarse después de más de diez años de la aprobación del paquete de leyes del 2010. No obstante, una apreciación del conjunto del asunto conduce a conclusiones matizadas. En primer lugar, el Estado comunal tiene mucho de tabla de salvación que se tiene preparada y bien dispuesta para el momento en que sea necesario usarla, es decir, cuando otras estrategias de condicionamiento o bloqueo de las vías democráticas hayan fallado. En segundo término, no cabe duda de que en estos años la utilización partidista de los consejos comunales ha servido para obstaculizar la gestión pública en municipios gobernados por la oposición y para desviar recursos que deberían ser administrados y distribuidos por ellos o por los Estados. Adicionalmente, muchas ideas o procesos que soportan el modelo del Estado comunal han logrado tener proyección en la realidad del país: el socialismo, el clientelismo y la instrumentalización electoral, así como el desplazamiento del federalismo y de la distribución territorial del poder previstos en la Constitución -y su sustitución por la concentración de facultades en el eje nacional de dominación- y el estrechamiento de los ámbitos para una iniciativa popular auténtica y robusta. La eliminación de las juntas parroquiales, como forma de desconcentración del poder municipal y de participación comunitaria, surgida del ejercicio del sufragio universal y directo, es prueba palmaria de que el Estado comunal no se ha quedado en el papel. De modo que dicho modelo no ha fracasado desde el punto de vista de su capacidad para impactar en los hechos y desmontar la institucionalidad democrática, aunque podría

<sup>1</sup> Margarita López Maya, “Socialismo y comunas en Venezuela”, Nueva Sociedad N° 274 (2018): 59-70, [https://static.nuso.org/media/articles/downloads/3.TC\\_Lopez\\_Maya\\_274.pdf](https://static.nuso.org/media/articles/downloads/3.TC_Lopez_Maya_274.pdf)

ciertamente haber hecho más daño del que ha causado hasta ahora. Ha fracasado, sin embargo, desde otro ángulo: la apariencia de empoderamiento o protagonismo comunitario que quería brindar ha quedado completamente disipada, pues solo fundamentándose en la libertad civil y política de sus actores puede ser exitoso un esquema participativo democrático.

### III. EL PROYECTO DE LEY DE LAS CIUDADES COMUNALES Y SUS INCONSTITUCIONALES PUNTOS DE APOYO

Este proyecto de ley se inscribe en la tendencia a desplazar al Estado federal y municipal y reemplazarlo por el centralismo, la imposición ideológica y la planificación centralizada. Ante la ausencia de legitimidad democrática de quienes detentan el poder nacional, se ha desempolvado el arsenal del Estado comunal para continuar en la huida hacia adelante en la actual dirección autoritaria. Para entender varios conceptos del proyecto de ley es preciso revisar la espuria Ley Constituyente del Plan de la Patria (LCPP)<sup>2</sup> y el propio Plan de la Patria 2019-2025<sup>3</sup>, por lo que a continuación estos instrumentos serán considerados junto al proyecto de ley. Entre los postulados que los rigen se encuentran los siguientes.

#### A. *Las entidades estatales y municipales como simples “escalas”*

No se encuentra en el proyecto de ley la referencia a la autonomía y significación constitucional de los estados y municipios, ni el papel especial de estos últimos en la promoción de la participación ciudadana y comunitaria en la gestión pública. La pluralidad política y democrática que supone el Estado federal o compuesto venezolano se desvanece y es reemplazada por una estructura unificada y totalizante contentiva de ciertas “escalas” de gobierno, simples proyecciones en ámbitos geo-humanos de un mismo poder, simples “Escalas espaciales de agregación” (art. 6 LCPP). Tal como lo admite la exposición de motivos del proyecto de ley de las ciudades comunales, estas son una unidad espacial con autonomía relativa dentro de su ámbito territorial en el sistema de escalas contenidas en la Ley Constitucional del Plan de la Patria. Según dispone el proyecto de ley, la ciudad comunal se inscribe “en un sistema integrado de gobierno popular a las distintas escalas” (art. 15). Las ciudades comunales son concebidas, por tanto, como piezas de un único gobierno, homogéneo en lo ideológico, pero se expande por medio de diversas escalas geo-humanas, rígidamente alineadas entre sí por las directrices de alcance nacional. Esa homogeneidad está plasmada en el proyecto de ley, el cual define a las ciudades comunales como instancias territoriales y políticas en las que los ciudadanos “fomentan los valores necesarios para la construcción del socialismo” (art. 1).

Estas escalas son vías de penetración de un modelo político y económico en todas las esferas sociales. De allí que la LCPP se haya fijado el objetivo de lograr una “nueva lógica espacial y el impulso de un sistema de escalas, que permita el soporte de una nueva arquitectura del territorio, de la economía, política, cultura y sociedad para la descolonización del territorio” (art. 16). Esta supuesta descolonización del territorio supone, más bien, la pretensión de ocuparlo merced a la hegemonía socialista de las leyes del llamado poder popular. La intención, en todo caso, es alterar completamente el esquema constitucional de organización territorial del poder y desechar la idea de la libertad individual y política y del pluralismo

<sup>2</sup> Ley Constituyente del Plan de la Patria, Proyecto Nacional Simón Bolívar, Tercer Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2019-2025, Gaceta Oficial Extraordinaria N° 6.442, de fecha 3 de abril de 2019, <http://www.mppp.gob.ve/wp-content/uploads/2019/04/GOE-6.442.pdf>

<sup>3</sup> Plan de la Patria 2025, <http://www.psuv.org.ve/wp-content/uploads/2019/01/Plan-de-la-Patria-2019-2025.pdf>

ideológico sobre la cual gravita la democracia. El empeño en condicionar el ejercicio del derecho de participación a la construcción del socialismo vulnera, además, la libertad de conciencia, el derecho a la igualdad y los derechos políticos.

B. *La planificación cada vez más centralizada*

Las denominadas leyes del poder popular venían instaurando un sistema centralizado y antidemocrático de planificación. Ahora el artículo 2 de la LCPP alude enfáticamente a las “Escalas orgánicas de la República”, que están vinculadas, a su vez, a la planificación centralizada. En tal sentido, las escalas de poder antes señaladas están conectadas con el sistema de planes del Estado comunal. El artículo 6 de la LCPP, tercer párrafo, dispone que:

“El **Sistema de Planes del Plan de la Patria** tendrá las siguientes escalas, asumiendo como principios la visión sistémica, unidad dentro de la diversidad y categoría de totalidad:

- A. La escala local partiendo de la Comuna como unidad base, seguida del sector urbano y la ciudad.
- B. La escala subregional.
- C. La regional.
- D. El país como **unidad sistémica**” (subrayado nuestro)

El “sistema de planes del Plan de la Patria” asfixia los espacios constitucionales de autonomía política representados por los estados y municipios y las esferas sociales de libre participación comunitaria, pues cada escala de planificación está subordinada a la que le está superpuesta y, a la postre, a las pautas fijadas por el Ejecutivo Nacional. El proyecto de ley de las ciudades comunales refleja esta misma orientación. En varias disposiciones alude al Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación o Plan de la Patria y al sistema de planes del Plan de la Patria, como marco de las posibilidades de conformación y actuación de las ciudades comunales, y al Plan de la Patria de la ciudad comunal (arts. 4, 5 y 12, por ejemplo). Se prevé un Consejo de Planificación de la Ciudad Comunal, que debe atenerse tanto a los Planes de Desarrollo de las comunas que integran la ciudad comunal como al Plan de la Patria y que participa en la elaboración del Plan de la Patria de la ciudad comunal (art. 20). Todos los planes comunales deben estar “articulados con el sistema nacional de planificación público y popular y sistema de planes del plan de la Patria, de conformidad con lo establecido en la ley constitucional del Plan de la Patria” (art. 20). Esto implica una clara sujeción del proyecto de ley al paradigma mencionado del Plan de Planes y de la planificación centralizada y vinculante, con impronta ideológica y hegemonía presidencial.

C. *Las escalas territoriales, las ciudades comunales y la transferencia forzosa de competencias*

Las ciudades comunales ya estuvieron contempladas en el proyecto de reforma constitucional rechazado por el pueblo mediante referendo en 2007, al igual que las demás estructuras y la categoría misma del poder popular. Huyendo de la democracia, se retoma ahora la idea de conformarlas. El irrito Plan de la Patria 2019-2025 insiste en la división en escalas e inscribe a las ciudades comunales en ese sistema. El Municipio resulta omitido absolutamente en esta reconfiguración del orden político-territorial. Lo “local” no es ya lo “municipal”. La llamada descolonización es la desmunicipalización de Venezuela<sup>4</sup>, que ya tuvo un episo-

<sup>4</sup> Allan R. Brewer-Carías, “COMENTARIOS SOBRE EL INCONSTITUCIONAL PROYECTO DE “LEY DE LAS CIUDADES COMUNALES,” O UN PASO MÁS EN LA DESCONSTITUCIONALIZACIÓN DEL ESTADO, MEDIANTE SU DESMUNICIPALIZACIÓN”, ARBC, 25

dio significativo en la invasión y desmontaje de las parroquias como instancias democráticas. No se trata de retoques, sino de “la reconfiguración popular del Estado, haciendo del gobierno de calle, en sus distintas escalas sistémicas, un proceso constituyente para edificar el nuevo Estado popular, Comunal, soberano” (**Plan de la Patria 2019-2025**)<sup>5</sup>.

Esta alusión a un proceso constituyente permanente entronca con documentos previos del oficialismo, que han pretendido configurar a las instancias del poder popular y a sus formas y grados de agregación como agentes de un cambio constitucional continuado. Es la confesión de que está en marcha una desconstitucionalización progresiva. Los ámbitos de gestión reconocidos en el proyecto de ley a las ciudades comunales lesionan las competencias constitucionales del municipio, como lo demuestra el artículo 19 del proyecto, que contiene una cláusula residual para atribuir a la ciudad comunal otras materias relacionadas con la “realidad local”.

En igual sentido, el proyecto de ley alude a la función del Consejo Ejecutivo de Gobierno de la Ciudad Comunal de “Gestionar ante las instancias del Poder Público las transferencias de las atribuciones y servicios que hayan sido aprobados por el Parlamento de la Ciudad Comunal” (art. 18, literal j), con lo cual se pretende que, desde el parlamento de la ciudad comunal, se ordenen transferencias de competencias desde las entidades político-territoriales hacia las ciudades comunales, en detrimento fundamentalmente del municipio, y con un alcance que va más allá de lo autorizado por la Constitución, que solo prevé la transferencia de servicios, no de competencias, a las comunidades (art. 184). Ello se solapa indebidamente, además, con lo establecido en el artículo 157 de la Constitución, que regula la atribución de competencias del Poder Nacional hacia los estados y municipios. Las competencias afectadas serían principalmente las municipales. Algo similar se contempla en materia de recursos (art. 44 del proyecto de ley). Todo esto es evidentemente inconstitucional.

Uno de los riesgos del Estado comunal es, precisamente, que las instancias que lo conforman, especialmente las comunas, oscilan a conveniencia entre el ámbito de la participación comunitaria, por un lado, en el cual pretenden desplazar a cualquier libre expresión asociativa, y el de la asunción de tareas y funciones públicas, por otro lado, sin someterse a los procedimientos y principios constitucionales de legitimación y responsabilidad democrática. Implica, pues, un trasvase de poderes y recursos públicos hacia instancias y procesos que escapan del control democrático.

#### D. *La ruptura con la legitimación y responsabilidad democráticas*

Al formarse en virtud de la “agregación” de comunas, las ciudades comunales adolecen de los mismos vicios de inconstitucionalidad que pesan sobre las comunas e incluso los potencian. No hay sufragio universal y directo para elegir a quienes integran las instancias ejecutivas o legislativas de la ciudad comunal ni se reconoce respecto de todos ellos la posibilidad del referendo revocatorio por iniciativa y decisión de los electores inscritos en la circunscripción correspondiente. Ni siquiera está claro si al efectuar los referendos requeridos para la aprobación de la carta fundacional de la ciudad comunal podrán participar todos los electores del ámbito territorial comprendido por la proyectada ciudad comunal, o solo los miembros de los consejos comunales o comunas respectivas, discrecional o, más bien, discriminatoriamente inscritos en registros controlados por el Ejecutivo Nacional. El manejo de

---

de marzo de 2021, <http://allanbrewercarias.com/wp-content/uploads/2021/03/Brewer.-Sobre-PROYECTO-DE-LEY-DE-LAS-CIUDADES-COMUNALES-marzo-2021-1.pdf>

<sup>5</sup> *Ibid.*

esta abusiva facultad de registro es otro problema que se debe tener presente, pues opera tanto para excluir a quienes no comulguen con el socialismo o no pertenezcan a las estructuras del partido de gobierno como para dar el registro sin que se hayan cumplido las condiciones legalmente establecidas. Desde las esferas gubernamentales se asevera que hay más de tres mil comunas<sup>6</sup>, pero no se tiene noticia de la celebración de algún referendo a esos efectos, como paso necesario para su creación, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica de las Comunas.

E. *El Estado comunal como marco de procesos fácticos de dominación*

A menudo se apunta que el Estado comunal implica una concentración de poderes en el Ejecutivo Nacional o en el presidente de la República, lo cual es cierto, pero no explica en toda su profundidad la degeneración institucional operada. No se trata simplemente de que se hayan centralizado determinadas competencias en el Ejecutivo Nacional previsto en la Constitución, sujeto a los límites y controles que ella establece. En realidad, el llamado Estado comunal o las instancias del poder popular han apuntalado dinámicas fácticas de dominación, que han contribuido a concentrar la dirección política en un liderazgo mesiánico resistente al Derecho, primero, o en una cúpula cívico-militar del gobierno-partido, después, todo ello al margen de la Constitución.

A este respecto basta con mencionar que un elemento transversal a las instancias del poder popular es su conexión con redes de reparto clientelar, como los Comités Locales de Abastecimiento y Producción (CLAP). Además, suelen estar enlazadas con unidades de movilización electoral del PSUV. Otra vinculación “sistémica” relevante es la que existe entre tales instancias y las zonas o sistemas de defensa integral, en particular las Zonas Operativas de Defensa Integral (ZODI), como divisiones del territorio en regiones militares, y los Sistemas de Organización Territorial de las Unidades Populares de Defensa Integral (SOTU), que agrupan a las milicias populares<sup>7</sup>. Todo esto conforma una red de alineamientos o sujeciones tejida desde la cúpula gobernante.

4. *La defensa del federalismo, de los Municipios y de toda la institucionalidad democrática*

El proyecto de ley de las ciudades comunales puede ser un paso más en la construcción del Estado comunal. Como ya se dijo, dicho proyecto se inscribe en una ruta de vieja data que solo en parte ha sido recorrida. Lo que lleguen a ser las ciudades comunales, si este proyecto de ley resulta promulgado, dependerá de muchos factores políticos y socioeconómicos. En lo que a nosotros como ciudadanos concierne, debemos subrayar los excesos y dislates de este y otros instrumentos análogos y, sobre todo, debemos salir en defensa del esquema federal y de su significación para el resguardo de los equilibrios institucionales y de la libertad individual y política. Frente al encadenamiento ideológico y clientelar del Estado comunal, hay que propugnar la fuerza creadora de la ciudadanía libre y de la comunidad libremente

<sup>6</sup> “Vicepresidente Sectorial Istúriz: Primera etapa de Ofensiva Comunal llegó a validar más de 3 mil 200 comunas”, Venezolana de Televisión, 1 de julio de 2020, <https://www.vtv.gob.ve/isturiz-ofensiva-comunal-3-mil-200-comunas/>; “Más de 4 mil Comunas activadas en el Congreso Bicentenario de los Pueblos rumbo a las 200 Ciudades Comunales”, Venezolana de Televisión, 16 de marzo de 2021, <https://www.vtv.gob.ve/comunas-congreso-bicentenario-pueblos-ciudades-comunales/>

<sup>7</sup> Mirla Pérez, “El poder de la comunidad vs la imposición comunal”, Centro de Investigaciones Populares Alejandro Moreno, 17 de junio de 2021, <https://centrodeinvestigacionespopulares.org/2021/06/17/el-poder-de-la-comunidad-vs-la-imposicion-comunal/>

organizada La Constitución de 1999 contempla variados mecanismos de participación que sobrepasan los moldes clásicos de la representación, pero no rompen con la democracia representativa. Bajo los parámetros de esta constitución, es lícito y deseable promover esas distintas modalidades participativas, que deben ser interpretadas y aplicadas en consonancia con los principios del Estado democrático de Derecho. El proyecto de ley de las ciudades comunales y otros instrumentos del Estado comunal se apartan de las exigencias constitucionales y democráticas. Sin embargo, son en gran medida una hoja de ruta, un programa oficial cuya repercusión en la realidad dependerá mucho del modo en que la sociedad democrática lo enfrente. Ya en los primeros años de vigencia de las leyes del poder popular hubo experiencias a nivel local en las cuales las fuerzas democráticas lograron minimizar las perturbaciones que el uso partidista de los consejos comunales intentaba generar en detrimento de la buena gestión pública municipal. La situación institucional del país es hoy distinta, como habrán de serlo también las respuestas. No se olvide, por otra parte, que el relanzamiento del Estado comunal puede ser utilizado para desmoralizar y desmovilizar aún más a la ciudadanía y desincentivar la participación electoral, o para poner algunos aspectos de los proyectos de ley correspondientes en una mesa de negociaciones.

En el contexto actual, francamente autoritario, es evidente que la defensa del federalismo y del municipio tiene que inscribirse en la lucha por rescatar la democracia. Los empeños por recuperar órganos regionales o locales de poder no pueden perder de vista el marco imperante de imposición ideológica, ausencia de Estado de Derecho y dominio de poderes fácticos que coarta las posibilidades de actuación de entidades territoriales autónomas. Al mismo tiempo, el combate por la democracia admite avances parciales, siempre que sean tales, no arreglos acomodaticios, y siempre que no se comprometa la consecución del objetivo superior.