

## EL PROYECTO DE LEY DE CIUDADES COMUNALES. NUEVA FASE: EN LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO COMUNAL PARALELO AL CONSTITUCIONAL

*Juan Domingo Alfonso Paradisi*

Profesor de Derecho administrativo I UCV y Profesor de Postgrado en Derecho Administrativo UCAB

### Resumen

El proyecto de ley de Ciudad Comunal constituye una nueva pieza en el andamiaje en cuanto a la construcción de un Estado paralelo al previsto en la constitución vigente de 1999. se trata del socavamiento de las instituciones y estructuras constitucionales previstas en la constitución de 1999 por el Modelo de Estado Comunal y que puede ser catalogado como de *fraude constitucional*, de *desconstitucionalización* o de *perversión constitucional*, en el sentido de dejar pervivir una estructura constitucional que paulatina y progresivamente va siendo sustituida por otra hasta dejarla vacía de contenido o socavada. Se trata de ir infiltrando o penetrando las estructuras constitucionales e institucionales sustituyendo su esencia y cambiándola por otra. Se hace una referencia a los antecedentes legislativos, se indica la centralización de recursos financieros la reducción de ingresos a los municipios y estados para otorgárselos a los consejos comunales y organizaciones de base del poder popular y se analiza el proyecto de ley orgánica de Ciudades Comunales sometido a proceso de consulta pública en marzo de 2021

**Palabras Clave:** Estado Comunal, Ciudad Comunal; andamiaje comunal, fraude a la voluntad popular. Desconstitucionalización, fraude constitucional, perversión constitucional.

## THE COMMUNAL CITIES LAW PROJECT. NEW PHASE: IN THE CONSTRUCTION OF THE COMMUNAL STATE PARALLEL TO THE CONSTITUTIONAL

### Abstract

The communal city draft bill constitutes a new piece in the staging regarding the construction of a State parallel to the one provided for in the 1999 Constitution in force. It entails the undermining of the constitutional institutions and structures provided for in the 1999 Constitution by the Communal State Model and which can be classified as a constitutional fraud, deconstitutionalization or constitutional perversion, in the sense of permitting the survival of a constitutional structure that is gradually and progressively being replaced by another until it is empty of content or undermined. It involves infiltrating or penetrating the constitutional and institutional structures, substituting their essence and changing it for another. The article includes a reference to the legislative antecedents, the centralization of financial resources, the reduction of income to the municipalities and states to grant them to the communal councils and grassroots organizations of the popular power, as well as an analysis of the organic law project of the Communal City submitted to a public consultation process in March 2021.

**Keywords:** Communal State, Communal City; Communal staging, fraud to the popular will. Deconstitutionalization, constitutional fraud, constitutional perversion.

### **Fundamentos desde la perspectiva del Derecho Constitucional**

- El proyecto de Ley de Ciudades Comunales sometido a consulta pública en marzo de 2021 por la Asamblea Nacional de Venezuela viene a constituir un nuevo peldaño en la construcción del Estado Comunal paralelo al Estado Constitucional.
- El estado comunal vulnera la Constitución vigente de 1999, sus principios y valores, a la libertad, la justicia y pluralismo político previstos en el artículo 2 de la vigente Constitución
- Las leyes del Poder Popular, entre ellas, este proyecto de ley orgánica de Ciudades Comunales (en lo adelante proyecto de ley) violan la Constitución vigente ya que establecen un Estado Paralelo distinto al constitucional y que transgrede sus principios y valores.
- El Proyecto de ley viola la soberanía popular, desconoce la voluntad expresada por el pueblo venezolano, mediante referendo, que dio su rechazo al proyecto de reforma constitucional de 2007.
- El proyecto de ley de Ciudades Comunales viene a integrar una pieza más en el andamiaje o construcción del Estado Comunal paralelo, previsto en el proyecto de Reforma Constitucional improbadado de 2007, el cual pretendió establecer una nueva **Geometría del Poder** (artículo 5 del proyecto de la reforma constitucional improbadada que pretendía reformar el art. 16 de la vigente Constitución)
- Las leyes del Poder Popular dictadas el año 2010 con posterioridad al referéndum popular efectuado en 2007 y que resultó en un rechazo al Estado Comunal Socialista previsto en la reforma constitucional, constituyeron un fraude a la voluntad popular expresada en el mencionado referéndum popular de 2007.
- Luego de la derrota sufrida en 2007, el sector oficial con base en el Plan de la Patria 2007-2013<sup>1</sup> y 2013-2019<sup>2</sup> ha persistido- con intervalos de tiempo- de manera

---

<sup>1</sup> Primer Plan Socialista- PPS (Desarrollo Económico y Social de la Nación de 2007 a 2013)

<sup>2</sup> Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013-2019 publicado en la Gaceta Oficial No 6.118 Extraordinario de 4 de diciembre 2013

**Juan Domingo Alfonso Paradisi**

paulatina y progresiva en construir un Estado paralelo al Constitucional pasando así de una Constitución de Papel <sup>3</sup>(Karl Loewenstein) a una Constitución de Fachada<sup>4</sup> (politólogo Giovanni Sartori) que ha ido siendo igualmente desplazada e infiltrada por la ideología del sector oficial, degradando así al texto normativo constitucional

- No se trata de una simple violación o quebrantamiento puntual de normas constitucionales o de menoscabo específico de derechos fundamentales, incluso tampoco se trata de mutaciones constitucionales, sino se trata del socavamiento de las instituciones y estructuras constitucionales que el Modelo de Estado Comunal implica y que puede ser catalogado como de fraude constitucional, de *desconstitucionalización* o de *perversión constitucional*,<sup>5</sup> en el sentido de dejar pervivir una estructura constitucional que paulatina y progresivamente va siendo sustituida por otra hasta dejarla vacía de contenido o socavada<sup>6</sup>. Se trata de ir infiltrando o penetrando las estructuras constitucionales<sup>7</sup> e institucionales sustituyendo su esencia y cambiándola por otra.

## **I. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS: LEYES Y DECRETOS LEYES**

Así, se han dictado una serie de leyes y Decretos leyes que citaremos de seguidas, que se apartan de la Constitución de 1999, que han tenido como fundamento el Plan de la Patria

---

<sup>3</sup>Karl, Loewenstein, *Teoría de la Constitución* (Barcelona: Ariel, 1976), 217

<sup>4</sup> Giovanni Sartori, *Elementos de Teoría Política* (Madrid: Alianza, 1992), 21. Jesús María, Casal, «¿De la Constitución Nominal a la Constitución fachada?», en *Sobre la Justicia Constitucional y la Instrumentalización del Derecho?* (Caracas: Fundación García Pelayo, 2010), 85 - 94

<sup>5</sup> Jesús María Casal, 35. Karl, Loewenstein, *Teoría de la Constitución* (Barcelona: Ariel, 1976), 213. Pedro, De Vega, «La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente» (Madrid: Tecnos, 1985), 291, Luis, Sánchez Agesta, *Principios de Teoría Política* (Madrid: Editora Nacional, 1970), 341, Nestor, Sagüés, «El concepto de desconstitucionalización», *Revista de Derecho*, Universidad Católica del Uruguay, 2, 2007), 181.

<sup>6</sup> Allan R. Brewer Carías, «La Ley Orgánica del Poder Popular y la Desconstitucionalización del Estado de Derecho en Venezuela» *Revista de Derecho Público* N° 124 Octubre- Diciembre (2010): 81 donde expresa gráficamente “Se trata de dos Estados establecidos en paralelo, uno en la Constitución y otro en una ley inconstitucional, pero con previsiones en la ley que de llegar a ser aplicadas, permitirán al Estado Comunal ahogar y secar al Estado Constitucional, comportándose como en botánica lo hace el árbol *Ficus benjamina* L., originario de la India, Java y Bali, conocido como —matapalo- que puede crecer como —estranguladora, como epífitos, rodeando al árbol huésped hasta formar un tronco hueco, destruyéndolo.

<sup>7</sup> Jesús María Casal, «Un paso más en la Construcción del Estado Socialista Comunal». *Revista de Derecho Público* N°130 abril-junio (2012): 33.

**Juan Domingo Alfonso Paradisi**

(segundo plan Socialista de desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013), que derivan del discurso ideológico y de los objetivos del gobierno socialista y que pretende la construcción de un estado paralelo al constitucional (el Estado Comunal- Socialista).

**1° Ley Orgánica del Poder Popular<sup>8</sup>:** tiene por 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)

**2° Ley Orgánica de los Consejos Comunales<sup>9</sup>:** tiene por objeto” crear, desarrollar y regular la conformación, integración, organización y funcionamiento de los consejos comunales; y su relación con los órganos del Estado, para la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas”. (art 1)

**3° Ley Orgánica de las Comunas<sup>10</sup>:** tiene por objeto “desarrollar y fortalecer el Poder Popular, estableciendo las normas que regulan la constitución, conformación, organización y funcionamiento de la Comuna, como entidad local donde los ciudadanos y ciudadanas en el ejercicio del Poder Popular, ejercen el pleno derecho de la soberanía y desarrollan la participación protagónica mediante formas de autogobierno para la edificación del estado comunal, en el marco del Estado democrático y social de derecho y de justicia” (art 1)

**4° Ley Orgánica de Contraloría Social<sup>11</sup>:** “tiene por objeto desarrollar y fortalecer el Poder Popular, mediante el establecimiento de las normas, mecanismos y

---

<sup>8</sup> Ley Orgánica del Poder Popular (Gaceta Oficial N°6.011 extraordinario del 21 de diciembre de 2010).

<sup>9</sup> Ley Orgánica de los Consejos Comunales (Gaceta Oficial N°6.011 extraordinario del 21 de diciembre de 2010).

<sup>10</sup> Ley Orgánica de las Comunas (Gaceta Oficial N°6.011 extraordinario del 21 de diciembre de 2010).

<sup>11</sup> Ley Orgánica de Contraloría Social (Gaceta Oficial N°6.011 extraordinario del 21 de diciembre de 2010).

Revista de la Facultad de Derecho N° 75.

2020-2021

ISSN: 2790-5152

**Juan Domingo Alfonso Paradisi**

condiciones para la promoción, desarrollo y consolidación de la contraloría social como medio de participación y de corresponsabilidad de los ciudadanos, las ciudadanas y sus organizaciones sociales, mediante el ejercicio compartido, entre el Poder Público y el Poder Popular, de la función de prevención, vigilancia, supervisión y control de la gestión pública y comunitaria, como de las actividades del sector privado que incidan en los intereses colectivos o sociales”. (arr.1)

**5° Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal:** Como sistema paralelo al sistema de economía de mercado. Cuya Ley tiene por objeto: “desarrollar y fortalecer el Poder Popular, “estableciendo principios, normas, y procedimientos para la creación, funcionamiento y desarrollo del Sistema económico Comunal. integrado por organizaciones **socioproductivas bajo el régimen de la propiedad social comunal**, impulsadas por instancias del Poder Popular, del Poder Público o de ambos para la producción, distribución, intercambio y consumo de bienes y servicios y saberes en pro de satisfacer las necesidades colectivas y reinvertir el excedente, mediante la planificación democrática y participativa”. (art1).

De tal forma que mediante esta ley se estableció una serie de principios, normas y procedimientos que rigen el Sistema Económico Comunal para desplegar *el modelo productivo socialista*, con fundamento en los planes y proyectos impulsados por organizaciones del poder popular en los ámbitos comunal y comunitarios y con base en el intercambio de saberes, bienes y servicios para la reinversión social del excedente dirigidos a la satisfacción de necesidades colectivas.

Así, es un sistema ajeno a la propiedad privada y en el cual no participa ni tiene cabida dentro de dicho sistema la iniciativa privada, los particulares ni las empresas privadas sino sólo las instancias del Poder Popular o del Poder Público y a través de organizaciones bajo la forma de *propiedad social comunal*.

**6° Ley Orgánica de Planificación Pública y Comunal**<sup>12</sup>: tiene por objeto “desarrollar y fortalecer el Poder Popular mediante el establecimiento de los

---

<sup>12</sup> Ley Orgánica de Planificación Pública y Comunal (Gaceta oficial N°6.011 extraordinario del 21 de diciembre de 2010).

**Juan Domingo Alfonso Paradisi**

principios y normas que sobre la planificación rigen a las ramas del Poder Público y las instancias del Poder Popular, así como la organización y funcionamiento de los órganos encargados de la planificación y coordinación de las políticas públicas, a fin de garantizar un sistema de planificación, que tenga como propósito el empleo de los recursos públicos dirigidos a la consecución, coordinación y armonización de los planes, programas y proyectos para la transformación del país, a través de una justa distribución de la riqueza mediante una planificación estratégica, democrática, participativa y de consulta abierta, para la construcción de la sociedad socialista de justicia y equidad”. (art.1)

**7º Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno y su reglamento en el año 2010:** que prevé, en violación del art 185 constitucional, la desviación de fondos destinados a Estados y Municipios para destinar la transferencia de competencias y de recursos a las organizaciones de base del poder popular

**8º Reforma de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal de 2010<sup>13</sup>:** mediante la cual se eliminaron las juntas parroquiales y se previeron las comunas como entidades políticas locales territoriales además del municipio. La Comuna, como entidad de carácter especial que se rige por su ley de creación, puede constituirse dentro del territorio de un municipio o entre los límites político administrativo de dos o más municipio, sin que ello afecte la integridad territorial de los municipios donde se constituya.

**9º Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y otras actividades:** publicado en la Gaceta Oficial N°39.954 de 28 de junio de 2012 que tiene por objeto “Desarrollar los principios, normas y procedimientos 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. Con tal propósito se crea un “Sistema de transferencia a la gestión comunitaria y comunal que procura por

---

<sup>13</sup> Reforma de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (Gaceta Oficial N° 6.015 extraordinario del 28 de diciembre de 2010).

**Juan Domingo Alfonzo Paradisi**

distintos medios, de naturaleza organizativa, productiva, asociativa y laboral el desarrollo socialista comunal (artículo 35). De tal manera que el Ejecutivo Nacional incentiva guía e impone que sus entes y órganos transfieran competencias a los entes del Poder Popular en vez de a estados y municipios desvaneciéndolos en sus contenidos competenciales.

Así pues, conforme a estas leyes se vulneró la Constitución y la voluntad popular. Se apartan de lo previsto por las disposiciones constitucionales y se pretende dar cumplimiento de manera contundente y deliberada a las premisas ideológicas partidistas previstas en el Plan de la Patria y en el discurso oficial. (Constitución de Fachada).

## **II. CENTRALIZACIÓN DE RECURSOS FINANCIEROS A TRAVÉS DE LEYES NACIONALES Y LA REDUCCIÓN DE INGRESOS A LOS MUNICIPIOS Y ESTADOS PARA OTORGÁRSELOS A LOS CONSEJOS COMUNALES Y ORGANIZACIONES DE BASE DEL PODER POPULAR**

1.- Desde el año 2006 progresiva y paulatinamente se han ido desviando recursos cuyos destinatarios eran constitucionalmente los estados y municipios para asignárselos por vía legal a los Consejos Comunales y luego a organizaciones de base del Poder Popular, violando el texto constitucional<sup>14</sup>. Dentro de estas disposiciones legales podemos mencionar:

### **Ley de Asignaciones Económicas Especiales: 2006 y 2010**

Mediante la Ley de Asignaciones Especiales derivadas de Minas e Hidrocarburos<sup>15</sup> se amplían los destinatarios o beneficiarios previstos en el artículo 156 numeral 16 de la Constitución agregándose a las organizaciones de base de Poder Popular vulnerándose así la Constitución que prevé a los Estados como beneficiarios de asignaciones especiales

---

<sup>14</sup> Juan Alfonzo, *El Régimen de los Estados Vs La Centralización de Competencias y Recursos Financieros* (Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 2011), 45 y ss.

<sup>15</sup> Ley de Asignaciones Especiales derivadas de Minas e Hidrocarburos. (Gaceta Oficial N° 5.991 extraordinario de fecha 29 de julio de 2010), la cual deroga la Ley de Asignaciones Económicas Especiales. (Gaceta Oficial N° 5.824 de 13 de octubre de 2006). Primero se amplió o desvió a los consejos comunales en el 2006 y luego se desviaron parcialmente dichos fondos a las organizaciones de bases del Poder Popular violando así las disposiciones constitucionales.

**Juan Domingo Alfonso Paradisi**

derivadas de hidrocarburos localizados en su territorio y desviando parte de dichos recursos a las referidas organizaciones de base del Poder Popular.

### **Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno y su Reglamento. 2010**

Contrario a lo expresamente previsto en el artículo 185 de la Constitución que prevé a los estados y municipios como beneficiarios del proceso de descentralización político territorial y de transferencias de competencias la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno desvía los recursos destinados a la descentralización político Territorial (estados y municipios) desviándolos a las organizaciones de base del Poder Popular. Así los porcentajes a destinar a los beneficiarios, así como los criterios para distribuir las transferencias de recursos y la determinación de las áreas a invertir en los proyectos que anteriormente eran determinados mediante ley, a partir de estas disposiciones, se faculta a la Secretaria del Consejo Federal de Gobierno para que los determine de forma discrecional.<sup>16</sup> De esta manera, se reducen los recursos destinados a los estados y municipio y se destinan a otras organizaciones: distritos motores de desarrollo, comunas, consejos comunales y organizaciones de base de poder popular no previstos como destinatarios en el texto Constitucional (art.185) y que vulneran el régimen de descentralización político territorial previsto constitucionalmente.

### **III. PROYECTO DE LEY DE LAS CIUDADES COMUNALES**

---

<sup>16</sup> Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno. (Gaceta Oficial N° 5.963 Extraordinario de fecha 22 de febrero de 2010). Reglamento del Consejo Federal de Gobierno publicado en la Gaceta Oficial N° 39.382 del 9 de marzo de 2010). El artículo 3 del Reglamento citado contrario a lo previsto en la constitución vigente y la lógica constitucional del proceso de descentralización de competencias a Estados y Municipio establece: “Transferencia de Competencias: 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, decrete 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.” (subrayado nuestro).

**Juan Domingo Alfonso Paradisi**

1.- Se trata de sustituir todo el esquema constitucional y de crear uno paralelo, distinto al previsto a la constitución de 1999. El Estado del Poder Popular Socialista o Comunal.

2.- El proyecto de ley desconoce la organización política territorial prevista en la Constitución. No se sigue por el iter procedimental (*Cláusula de descentralización Constitucional prevista en el artículo 157 de la CRBV*) ni por el diseño, ni la lógica prevista en la Constitución de descentralización político territorial del Poder Nacional a los Estados o Municipios o de los Estados o Municipios para la descentralización de servicios a las comunidades y grupos vecinales organizados, en tanto y en cuanto, demuestren previamente su capacidad para prestarlos (art 184 CRBV)<sup>17</sup>, sino que se basa en sistemas *de agregación comunal* del Poder Popular, sin fundamento constitucional alguno; esto es, Consejos Comunales, Comunas, Ciudades Comunales, Federaciones Comunales y Confederaciones Comunales<sup>18</sup>. Que sigue el esquema de la nueva Geometría del Poder previsto en la Reforma Constitucional improbadada por el pueblo, mediante referendo popular, en el año 2007.

3.- En el Proyecto de ley desaparece la democracia representativa y muchas de sus autoridades o voceros son “elegidos” de manera indirecta o sin ejercer el derecho al sufragio de forma universal, directa y secreta menoscabándose así la posibilidad de dicho ejercicio por los venezolanos violándose así el artículo 63 constitucional<sup>19</sup>.

4.- Se pretende con este proyecto de Ley orgánica sustituir a los municipios, entes políticos territoriales que constituyen conforme a la Constitución vigente: **la unidad política**

---

<sup>17</sup> Enrique Sánchez, Estado Comunal y Estado Federal en Venezuela ¿Son constitucionalmente conciliables ambas formas de Estado? (Caracas: Fundación Manuel García Pelayo. 2017), 139 y ss.

<sup>18</sup> Cabe destacar que el proyecto de Ley Orgánica de Ciudad Comunal presentado originariamente en la Asamblea nacional en marzo de 2021 partía de la definición de Comunidad familiar, conceptualizada en el artículo 9.1 como “El embrión que constituye la colectividad primigenia de la organización política y administrativa de la Ciudad Comunal, como institución recibe la protección del Estado, establecida en la Constitución y la ley respectiva. La Comunidad familiar es una instancia viva y dinámica, que está sujeta a formar parte de la unidad territorial del sistema de agregación Comunal, donde debe hacerse partícipe y protagonista de la planificación y desarrollo de los procesos de transformación política...” Es clara la visión, reguladora, intervencionista y estatista del proyecto que llega hasta incidir sobre los grupos familiares. De igual manera el artículo 10 del proyecto originario previó “La Ciudad Comunal se organiza política y territorialmente en Comunidades Familiares, Consejos Comunales, y Comunas, bajo la forma democrática, participativa...”

<sup>19</sup> Allan Brewer, Comentarios sobre el inconstitucional Proyecto de “ley de Ciudades Comunales “o un Paso más a la Desconstitucionalización del Estado mediante su Desmunicipalización PDF. Consultado en original.

**Juan Domingo Alfonso Paradisi**

**primaria** de la organización nacional que gozan de personalidad jurídica y que tienen autonomía política, normativa, administrativa y tributaria y que sus actos solo pueden ser impugnados conforme al artículo 168 ante los tribunales competentes (garantía judicial), siendo sustituidos éstos por las **Ciudades Comunales** que derivan de mecanismos de agregación comunal, caracterizados por una autonomía relativa<sup>20</sup>.

5.- El Estado comunal no es compatible con la Constitución vigente ya que no reconoce el principio del pluralismo político (art 2 de la Constitución) ya que la Comuna sólo puede ser *socialista*<sup>21</sup> vulnerándose así el derecho al libre desenvolvimiento de la personalidad (Art 20 de la Constitución vigente) y al derecho de la participación libre en los asuntos públicos (art. 62 de la Constitución vigente) ya que sólo siendo *socialista* se puede participar de las Comunas. Se elimina así la participación libre y plural, democrática en el sentido que sólo siendo socialista se puede ser partícipe de las Comunas.

Así mismo, se transgrede el principio del pluralismo político cuando se prevé en el art. 1 del proyecto de Ley, que tiene por objeto establecer las normas que regulan la constitución, conformación, organización y funcionamiento de las Ciudades Comunales, como instancia territorial y política del sistema de agregación comunal, la previsión de que los ciudadanos y ciudadanas fomenten los valores necesarios para la construcción del socialismo; así mismo se vulnera el pluralismo cuando se establece en el artículo 3 del proyecto : La constitución, conformación, organización y funcionamiento de la Ciudad Comunal se rige por los valores socialistas y cuando al precisar el propósito en el art. 5 del proyecto de ley, se consagra, entre otros, el establecimiento de normas de convivencia y socialización, y mecanismos legislativos territoriales y de contraloría social *para el tránsito hacia la sociedad socialista*.

---

<sup>20</sup> Allan Brewer, (Caracas 2021), <https://allanbrewercarias.com/wp-content/uploads/2021/03/Brewer.-Sobre-PROYECTO-DE-LEY-DE-LAS-CIUDADES-COMUNALES-marzo-2021-1.pdf>.

<sup>21</sup> Conforme al artículo 15 numeral 2 de la Ley Orgánica del Poder Popular la Comuna es definida como “un espacio socialista” e igualmente de conformidad con el artículo 5 de la Ley Orgánica de las Comunas, la Comuna es definida 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 ...”

**Juan Domingo Alfonso Paradisi**

6.- De allí se deriva su control político. El control político partidista y del Poder Ejecutivo Nacional sobre los Consejos Comunales, las Comunas y Ciudades Comunales como mecanismos de agregación comunal. Los cuales, por ejemplo, los Consejos Comunales debían ser registrados antes por ante la Comisión Local de la presidencia de la República, conforme al art. 20 de la ley Orgánica de Consejos Comunales de 2006<sup>22</sup>, y ahora por ante el Ministerio del Poder Popular de las Comunas y Movimientos Sociales a los efectos de la adecuación de sus estatutos, obtención de su registro y consecuente adquisición de su personalidad jurídica<sup>23</sup>. Además, su financiamiento principal deriva de los ingresos del Poder Central previstos en el artículo 47 de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales y que fueron sustraídos, como hemos expresado muchos de ellos -por vía legislativa en contra de disposiciones constitucionales a los estados y municipios (desconstitucionalización)-. De tal manera que a diferencia de los municipios carecen de real autonomía y dependen para su funcionamiento del Poder Nacional

7.- Para la Creación de la Ciudad Comunal como derivación de mecanismos de agregación comunal es necesario la creación de Comunas y no hay información clara en el país sobre ello. Esto es, si ha existido información o datos sobre la Creación de los Consejos Comunales como instancias administrativas, pero no hay información respecto sobre la creación de las Comunas como espacios socialistas y de los referendos aprobatorios para su creación, no se conocen los mismos en el país. Sin embargo, según “*el discurso oficial*” y los medios de comunicación del gobierno se han creado 3.230 Comunas y 45.095 Consejos Comunales<sup>24</sup>

La comuna se crea por integración de comunidades vecinas que cuenten con una memoria compartida y que se reconocen en el territorio que ocupan y las cuales deben ser creadas mediante referéndum popular. En efecto, se considera constituida conforme al

---

<sup>22</sup> Ley Orgánica de Consejos Comunales de 2006. (Gaceta Oficial N° 5.806 Extraordinario de 10 de abril de 2006).

<sup>23</sup> Consúltase disposición transitoria Segunda de la Ley Orgánica de Los Consejos Comunales. (Gaceta Oficial N°39.335 del 28 de diciembre de 2009).

<sup>24</sup> Esto de acuerdo con VTV <https://www.vtv.gob.ve/> se han creado 3230-comunas- y 45095-consejo-comunales

**Juan Domingo Alfonzo Paradisi**

artículo 12 de la Ley Orgánica de las Comunas cuando las comunidades organizadas en el ámbito geográfico propuesto aprueben la carta fundacional por mayoría simple de los votos afirmativos. Es necesario que concurran a dicho referendo, conforme al artículo 16 de la Ley Orgánica de la Comuna el 15 % de los electores del ámbito geográfico propuesto.

Por tanto, es imprescindible y necesario para la creación de la Ciudad Comunal prevista en el proyecto de ley orgánica, como mecanismo de agregación comunal, la creación de las Comunas como entidades locales y la aprobación de sus respectivas cartas fundacionales mediante referendo, así como la coexistencia, obviamente, en ese espacio geográfico de comunidades familiares y consejos comunales.

No se está en contra de la idea per se de los Consejos Comunales. La Constitución prevé en su art. 168 que las actividades de los municipios se deben cumplir incorporando la participación ciudadana al proceso de definición y ejecución pública y en el control y evaluación de resultados; lo que es censurable es que sean dependientes de las ordenes e instrucciones del Ejecutivo Nacional y del poder central, que dependa de los fondos del Poder Ejecutivo Nacional, que no respondan al principio de democracia representativa a través del sufragio universal, directo y secreto, y que no haya cabida al principio de la pluralidad ideológica y política.

Así mismo, la ley, de acuerdo a las normas de progenie constitucional, puede crear mecanismos abiertos y flexibles para que Estados y Municipios descentralicen sus servicios a las comunidades y grupos vecinales organizados, en tanto y en cuanto demuestren su capacidad para prestarlos (art 184 CRBV) y prever así mismo la posibilidad de promover la creación de nuevos sujetos de descentralización a nivel de las parroquias, comunidades, los barrios y las vecindades a los fines de garantizar el principio de corresponsabilidad en la gestión pública en los gobiernos estatales y municipales.

Igualmente, la legislación municipal puede, conforme al artículo 173 de la Constitución, establecer condiciones para la creación de otras entidades locales dentro del territorio municipal y prever los recursos que dispondrán y su creación debe atender a la

**Juan Domingo Alfonzo Paradisi**

iniciativa vecinal o comunitaria con el objetivo de promover la desconcentración del municipio, la participación ciudadana y la mejor prestación de los servicios públicos. (Como de hecho lo ha previsto en su artículo 19 la Ley orgánica del Poder Público Municipal lo que no puede hacerse es crear instituciones paralelas, contrarias a la Constitución, con el propósito de vaciar de competencias y atribuciones a los municipios.

## **8. Integración de las Ciudades Comunales:**

- 1.- Parlamento de la Ciudad Comunal.
2. El Consejo Ejecutivo de Gobierno de la Ciudad Comunal.
3. Consejo de Planificación de la Ciudad Comunal.
4. Consejo de Economía de la Ciudad Comunal.
5. Consejo de Contraloría de la Ciudad Comunal.
6. Consejo de Educación y Formación de la Ciudad Comunal.
7. Consejo de Justicia y Paz de la Ciudad Comunal.
- 8.- Comisión Electoral de la Ciudad Comunal.

Conforme al artículo 15 del Proyecto de ley, el Parlamento de la Ciudad Comunal es la máxima instancia del autogobierno y normativa en la Ciudad Comunal, sus decisiones se expresan a través del Proceso de Consulta Pública mediante la aprobación de las Cartas Comunales para el desarrollo de la convivencia social y comunitaria.

El Parlamento de la Ciudad Comunal estará integrado con paridad y alternabilidad de género con vocería proporcional, según la base poblacional y organización territorial y sectorial. El período de ejercicio de los voceros y voceras ante el Parlamento de la Ciudad Comunal es de cuatro (4) años, pudiendo ser reelectos o reelectas.

**Juan Domingo Alfonzo Paradisi**

De tal manera que no se establece para la elección del Parlamento Comunal el derecho al sufragio como lo prevé la Constitución vigente. Es decir se señala que habrá paridad en su integración, con vocería proporcional, según la base poblacional, pero no se establece ,como ha solido suceder con estas previsiones legales en materia de leyes que regulan el Estado Comunal, que se pueda ejercer el derecho al sufragio, ejerciendo el voto universal, directo y secreto , ya que se parte del pensamiento erróneo que es democracia directa participativa y protagónica, no estableciendo así el principio de la democracia representativa y del derecho al sufragio ,mediante el voto universal directo y secreto, previsto en el artículo 63 de la constitución vigente.

Lo mismo acontece en cuanto a los Comités de Gestión que forman parte del Consejo Ejecutivo de Gobierno de la Ciudad Comunal, no se establece el derecho al sufragio, sino que se conformarán con paridad y alternabilidad de género, atendiendo a los principios constitucionales de desarrollo de los derechos humanos. Sin embargo, en relación con los Consejos de planificación, economía y contraloría se prevé que serán electos entre los integrantes de los Consejos de Planificación, economía y contraloría de las Comunas de la Ciudad Comunal. Pero tampoco se prevé el derecho al sufragio con el voto universal directo y secreto. En relación a los Consejos de Educación y Justicia y paz no se prevé como serán electos.

De conformidad con el art 17 del proyecto de ley el Consejo Ejecutivo de Gobierno es la instancia de ejecución de las decisiones del Parlamento de la Ciudad Comunal. Estará integrado por los Comités de Gestión de la Ciudad Comunal.

Entre los comités de gestión se prevén los siguientes: Tierra urbana, vivienda y hábitat. b. Calidad y cobertura de los Servicios públicos. c. Salud. d. Economía y producción comunal. e. Ecosocialismo. f. Mujeres, igualdad y equidad de género. g. Defensa y seguridad integral. h. Familias y protección de niños, niñas y adolescentes. i. Recreación y deportes. j. Educación, cultura y formación socialista. k. Equipamiento e infraestructura urbana. l. Y cualquier otro comité que se considere de acuerdo a la realidad local de la Ciudad Comunal.

**Juan Domingo Alfonso Paradisi**

Aquí se encuentra otras de los menoscabos o vaciamiento que se produce con el proyecto de ley en comentario que es que todos estos comités de gestión coinciden con las competencias previstas para los municipios conforme al artículo 178 de la Constitución y desarrollados por la ley orgánica del Poder Público Municipal y el gran asedio es que los municipios sean sustituidos por las ciudades comunales a través del traspaso de atribuciones y servicios a las ciudades comunales y vaciados así de contenido competencial

En efecto, el artículo 58 del proyecto de ley establece La transferencia de la gestión y administración de servicios, actividades, bienes y recursos a las Comunas integrantes de las Ciudades Comunales se realizará a través de convenios, atendiendo a los principios de interdependencia, coordinación, cooperación y corresponsabilidad, definiéndose los factores y términos de las transferencias. Dichos convenios deberán contener el objeto, alcance, cronograma y delimitación de la transferencia, los bienes transferidos y recursos financieros, así como las obligaciones y responsabilidades de las partes. Y tal como fue previsto en el Decreto con rango, valor y fuerza de ley para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y otras actividades en el año 2012 se prevé dar preferencia a las transferencias en favor de las Comunas. Así en el artículo 59 del Proyecto de ley se establece: “Los órganos y entes del Poder Público Nacional y las entidades político-territoriales adoptarán las medidas necesarias para que las Comunas integrantes de las Ciudades Comunales gocen de prioridad y preferencia en los procesos de celebración y ejecución de los respectivos convenios para la transferencia efectiva de la gestión y administración de servicios, actividades, bienes y recursos.” (Subrayado nuestro)

#### **IV. CONCLUSIÓN**

El proyecto de ley de Ciudades Comunales agrega un nuevo elemento en la construcción del Estado Comunal paralelo al Estado Constitucional. Las leyes del Poder Popular, entre ellas, este proyecto de ley de las Ciudades Comunales violan la constitución vigente y constituyen un fraude a la voluntad popular expresada por el pueblo venezolano, el cual rechazó la reforma constitucional del año 2007, la previsión del Estado Comunal socialista allí previsto y la nueva geometría de Poder allí consagrada.

**Juan Domingo Alfonso Paradisi**

La construcción de este *Estado Comunal Paralelo*, donde el Proyecto de Ciudad Comunal constituye otro elemento del andamiaje, responde a un proceso de desconstitucionalización, fraude y de perversión constitucional, donde la Constitución pasa de ser una constitución “de papel” a ser una constitución de mera “fachada” mientras acontece el proceso de socavamiento de las instituciones actuales ( Estado Federal descentralizado, Estados y Municipios) y su sustitución paulatina y progresiva por otras ( Consejos Comunales, Comunas, Ciudades Comunales) .Así la Constitución deja de respetarse, pierde de su fuerza normativa como norma fundamental violándose de manera permanente y lo que impera es el discurso político ideológico para el mantenimiento en el poder, fundamentado en el Plan de la Patria 2013-2019 y los lineamientos políticos establecidos por el sector oficial. Al mismo tiempo, como se ha dicho, toda esta normativa va socavando o reduciendo a los Estados y Municipios y transfiriendo competencias, recursos y servicios de manera prioritaria y preferente a las organizaciones comunales) consejos comunales, comunas y ciudades comunales).

En efecto, el sistema de agregación comunal (consejos comunales, comunas, ciudades comunales federación comunal y confederaciones comunales), no sigue la lógica del proceso de descentralización político territorial previsto en la Constitución de 1999 (Poder Nacional- Estados y Municipios y municipio a comunidades y grupos vecinales organizados), más aún lo vulnera y socava. As el Estado Comunal paralelo vulnera el Estado Constitucional como lo es el Estado Federal Descentralizado (art 4 de la CRBV).

De igual manera, estas leyes del Poder Comunal o Estado Comunal, entre ellas este proyecto de ley Orgánica de Ciudades Comunales, lo que hace es avanzar en la construcción del mismo, violando el principio de democracia representativa , basado en el ejercicio real de derecho al sufragio mediante el voto universal, directo y secreto y sustituyéndolo por una democracia participativa y protagónica, donde no se dan o verifican verdaderas elecciones, fundamentadas en el ejercicio del Derecho al sufragio mediante el voto universal, directo y secreto violándose el artículo 63, de la Constitución sino que se establecen en algunos casos elecciones de segundo grado o indirectas para elegir a voceros o donde no se prevé

**Juan Domingo Alfonzo Paradisi**

efectivamente el derecho al voto o solo la integración del parlamento comunal o de los Comités de Gestión del gobierno Ejecutivo Comunal de manera paritaria con igualdad de género, pero sin previsiones en cuanto al ejercicio del derecho al sufragio.

Este proyecto de ley vulnera el principio del pluralismo político y de participación libre en los asuntos públicos al prever en su artículo 1, 3 y 5 que sólo se, fomenten los valores necesarios para la construcción del socialismo; o que la constitución organización y funcionamiento de la Ciudad Comunal se rija sólo por los valores socialistas y cuando al precisar el propósito del proyecto de ley, se consagra, entre otros, el establecimiento de normas de convivencia y socialización, *para el tránsito hacia la sociedad socialista.*

De igual manera el Estado comunal no es compatible con la Constitución vigente ya que no reconoce el principio del pluralismo político (art 2 de la Constitución) ya que la Comuna sólo puede ser *socialista* vulnerándose así el derecho al libre desenvolvimiento de la personalidad (Art 20 de la Constitución vigente) y al derecho de la participación libre en los asuntos públicos (art. 62 de la Constitución vigente) ya que sólo siendo *socialista* se puede participar de las Comunas. Se elimina así la participación libre y plural, democrática en el sentido que sólo siendo socialista se puede ser partícipe de las Comunas.

Así mismo, la Ciudad Comunal, las Comunas y los Consejos Comunales a diferencia de los municipios carecen de real autonomía y dependen para su funcionamiento del Poder Nacional, ya que sus ingresos principales provienen del Poder Central, siguen sus lineamientos e instrucciones e incluso en el caso de los Consejos Comunales dependen para la adquisición de personalidad jurídica del Registro de sus Estatutos ante el Ministerio del Poder Popular de la Comunas y Movimientos Sociales.

## **BIBLIOGRAFIA**

- Alfonzo Paradisi, Juan Domingo. El Régimen de los Estados Vs La Centralización de competencias y Recursos Financieros. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 2011.
- Brewer Carias, Allan R.«La Ley Orgánica del Poder Popular y la Desconstitucionalización del Estado de Derecho en Venezuela». Revista de Derecho Público, n° 124 (2010):81-101.
- Brewer Carias, Allan. «Comentarios sobre el Inconstitucional Proyecto de Ley Orgánica “Ley de Ciudades Comunales “o un Paso más a la Desconstitucionalización del Estado mediante su Desmunicipalización» PDF.
- Brewer Carias, Allan. 2021. PROYECTO-DE-LEY-DE-LAS-CIUDADES-COMUNALES. <https://allanbrewercarias.com/wp-content/uploads/2021/03/Brewer.-Sobre-PROYECTO-DE-LEY-DE-LAS-CIUDADES-COMUNALES-marzo-2021-1.pdf>
- Casal, Jesús María. «¿De la Constitución Nominal a la Constitución fachada», en Sobre la Justicia Constitucional y la Instrumentalización del Derecho? Caracas: Fundación Garcia Pelayo.2010.
- Casal, Jesús María. «Un paso más en la Construcción del Estado Socialista Comunal», Revista de Derecho Público, n°130 (2012 abril-junio).
- De Vega, Pedro. La Reforma Constitucional y la Problemática del Poder Constituyente. Madrid: Tecnos. 1985.
- Loewenstein, Karl. Teoría de la Constitución. Barcelona: Ariel. 1976.
- Sagüés, Nestor. «El concepto de Desconstitucionalización». Revista de Derecho, Universidad Católica del Uruguay. n°2. (2007).
- Sánchez, Luis. Principios de Teoría Política. Madrid: Editora Nacional. (1970): 341 y ss.

**Juan Domingo Alfonzo Paradisi**

Sánchez, Enrique. Estado Comunal y Estado Federal en Venezuela ¿Son Constitucionalmente Conciliables ambas Formas de Estado? Caracas: Fundación Manuel García Pelayo. (2017): 139 y ss.

Sartori, Giovanni. Elementos de Teoría Política. Madrid: Alianza. (1992): 21.