



HAL
open science

Falacias ideológicas y aporías técnicas sobre los nuevos procesos políticos de América Latina (En torno a un argumentario de Brewer-Carias sobre el hecho social-participativo)

Francisco Palacios Romeo

► **To cite this version:**

Francisco Palacios Romeo. Falacias ideológicas y aporías técnicas sobre los nuevos procesos políticos de América Latina (En torno a un argumentario de Brewer-Carias sobre el hecho social-participativo). XV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles, Nov 2012, Madrid, España. pp.615-621. halshs-00874657

HAL Id: halshs-00874657

<https://shs.hal.science/halshs-00874657>

Submitted on 18 Oct 2013

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Actas
Congreso
Internacional
América
Latina:
La autonomía
de una región

XV Encuentro de
Latinoamericanistas
Españoles

Actas del Congreso Internacional “América Latina: La autonomía de una región”, organizado por el Consejo Español de Estudios Iberoamericanos (CEEIB) y la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid (UCM), celebrado en Madrid el 29 y 30 de noviembre de 2012.

Editores:

Heriberto Cairo Carou, Almudena Cabezas González, Tomás Mallo Gutiérrez, Esther del Campo García y José Carpio Martín.

© Los autores, 2012

Diseño de portada: tehura@tehura.es
Maquetación: Darío Barboza
Realización editorial: Trama editorial
trama@tramaeditorial.es
www.tramaeditorial.es
ISBN-e: 978-84-92755-88-2

FALACIAS IDEOLÓGICAS Y APORÍAS TÉCNICAS SOBRE LOS NUEVOS PROCESOS POLÍTICOS DE AMÉRICA LATINA (EN TORNO A UN ARGUMENTARIO DE BREWER-CARIAS SOBRE EL HECHO SOCIAL-PARTICIPATIVO)

Francisco Palacios Romeo

Resumen

En esta última década han aparecido modelos políticos y constitucionales alternativos cuyo leitmotiv es la participación política, social y económica. Por ello el modelo participativo político-social es una de las principales obsesiones de los críticos que intentan desnaturalizarlo, confundirlo y, finalmente, descalificarlo. Por ese motivo se va utilizar este hecho participativo para reflexionar sobre una serie de lugares comunes de crítica falaz hacia los nuevos modelos. No se quiere hacer con una visión general o genérica sino acudiendo a un estudio de caso puntual como es la normativa de participación correspondiente a la estructura de organización comunitaria en Venezuela. Para ello se partirá de las descalificaciones vertidas por el más conspicuo de todo este elenco de autores, el venezolano Allan Randolph Brewer-Carias.

El título de esta ponencia lleva un subtítulo que apela al estudio de caso concreto en el que se va a basar este trabajo, y que tiene que ver -en primer lugar- con el desarrollo legislativo en Venezuela de su modelo social-participativo. Y, en segundo lugar, con las descalificaciones que del mismo hace el señor Brewer-Carias, que ha fungido de principal crítico del nuevo modelo constitucional venezolano. Expongo este caso tan concreto porque habitualmente se hace una defensa general de los nuevos modelos constitucionales americanos a partir de ítems clásicos y esencialmente constitucionales. Para esta ocasión he preferido conjugar el hecho constitucional y la legislación de desarrollo, ya que, de esta manera, se puede tener una visión más omnicomprendiva de cuales han sido los argumentarios y descalificaciones más habituales respecto a los nuevos procesos políticos, constitucionales y normativos en América. Tanto desde su conjugación política como técnica.

615

“La destrucción de la Constitución instalando un modelo comunista” es una frase textual del autor venezolano que refleja exactamente las conclusiones a las que Allan Randolph Brewer-Carias pretende llegar al analizar toda la nueva normativa de desarrollo sobre participación política y social en Venezuela. Lo hace curiosamente después de múltiples trabajos en los que denostaba ese propio texto constitucional, la Constitución Bolivariana de Venezuela (CBV, 1999) que ahora pretende defender. ¿Contradicción? No, simplemente cambio de estrategia, ahora intenta patentizar que la CBV dice actualmente lo que el propio autor antes negaba que dijera.

Se toma de referencia a este autor por ser el personaje más reconocible, recogido y, sobre todo, prolífico, respecto a las mencionadas calificaciones¹.

A raíz de la legislación sobre Consejos Comunales, Brewer acusaría al parlamento y al gobierno de quebrantar el texto constitucional tanto en sus contenidos específicos como respecto al modelo de Estado que prescribe el propio texto constitucional. Acusa a las instituciones de gobierno de ejecutar un plan para traer un modelo de Estado “comunal-socialista y un sistema económico comunista”.

¹ Es tomado como ejemplo central porque Allan Randolph Brewer es, a su vez, el autor de referencia de toda la oposición académica al modelo constitucional y de gobierno desde el inicio del proceso político-constitucional en 1999. Las publicaciones académicas que recoge su web personal suman la muy significativa cantidad de mil ochenta y cinco. Sirvan al objeto indicado, como referencia, los títulos de las siguientes publicaciones: Brewer Carias, Allan. R. (2011) “La desconstitucionalización del Estado de Derecho en Venezuela: del Estado Democrático y Social de Derecho al Estado Comunal Socialista sin reformar la Constitución”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n° 19; Brewer Carias, Allan. R. (2011) “Introducción General al Régimen del Poder Popular y del Estado Comunal (O de cómo en el siglo XXI, en Venezuela se decreta, al margen de la Constitución, un Estado de Comunas y de Consejos Comunales, y se establece una sociedad socialista y un sistema económico comunista, por los cuales nadie ha votado)”, en Allan R. Brewer-Carias et al., *Leyes orgánicas sobre el Poder Popular y el Estado Comunal (Los consejos comunales, las comunas, la sociedad socialista y el sistema económico comunal)*, Caracas: Editorial Jurídica Venezolana; Brewer Carias, Allan. R. (2011) “Las leyes del Poder Popular dictadas en Venezuela en diciembre de 2010, para transformar el Estado Democrático y Social de Derecho en un Estado Comunal Socialista, sin reformar la Constitución,” en *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonomo, n° 1; Brewer Carias, Allan. R. (2010) “La Ley Orgánica del Poder Popular y la desconstitucionalización del Estado de derecho en Venezuela,” en *Revista de Derecho Público*, n° 124, Editorial Jurídica Venezolana, 81-101; Brewer Carias, Allan. R. (2010) “Sobre la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal o de cómo se implanta en Venezuela un sistema económico comunista sin reformar la Constitución” en *Revista de Derecho Público*, n° 124, Editorial Jurídica Venezolana, 102-109.

Sin embargo, el que firma este trabajo piensa que todas las leyes que conforman el BNDC (Bloque normativo de descentralización comunitaria) intentan generar espacios de participación directa estructural, acercando a los ciudadanos los núcleos de toma de decisiones. Por contra, para Brewer son ilícitos normativos que quebrantan (transforman, destruyen) el texto constitucional y convierten a Venezuela en una “comuna socialista” al modificar su estructura orgánica de poder mutando su ámbito competencial.

Este trabajo, por el contrario, se reafirmará en la constitucionalidad de toda la normativa sobre estructura política y social comunitaria y lo hará sobre la valoración crítica de las siguientes siete falacias de Brewer².

El análisis también se hará aquí obviando la muy reciente *Ley Orgánica para la Gestión comunitaria de competencias, servicios y otras atribuciones* (2012), ya que los textos y argumentario de Brewer son anteriores a la mencionada ley, y en este trabajo lo que se pretende es confrontar las posibilidades del texto constitucional y las leyes del BNDC con la supuesta inconstitucionalidad de las mismas alegada por Brewer³.

1. La elusión premeditada del modelo de Estado eludiendo el principio participativo

Comienza Brewer apelando a que la Constitución de 1999 constituye a Venezuela como un Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y, en general, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político, organizando a la República como “un Estado federal descentralizado” que “se rige por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad. Así lo recoge Brewer lanzando la acusación de cómo no se asume ningún tipo de descentralización-participación distinta⁴.

Efectivamente así lo hace el texto pero el problema es que se obvian las partes donde el texto constitucional, de manera programática, apela a la participación como uno de los elementos clave, y así el Preámbulo habla de “sociedad participativa y protagónica”. Más adelante en el central artículo que define el modelo de soberanía se establece una jerarquía por la que la soberanía se define en primer lugar como la que se “ejerce directamente en la forma prevista en esta Constitución”, relegando la representación (ejercicio indirecto) al segundo lugar del enunciado⁵.

Se quiere hacer creer como las nuevas estructuras participativas quieren pasar a eliminar el sistema representativo al montarse sobre el “supuesto ejercicio de la soberanía del pueblo exclusivamente de forma directa a través del establecimiento de un Estado Comunal”⁶. En ni un solo artículo de todo ese sistema legislativo (BNDC) se excluye una sola parte de la estructura representativo-electoral.

2. La falsaria antinomia entre Estado federal y estructuras comunitarias

Según Brewer el modelo de Estado federal y descentralizado no admitiría instancias políticas que vacíen de competencias el modelo de Estado. Habla de “vaciar de competencias” cuando ninguna de las leyes de Consejos Comunales hace mención al entramado competencial del Estado y mucho menos rompe la distribución competencial del mismo⁷. Las leyes de Consejos para nada afectan a los gobiernos centrales o periféricos, ni a la Asamblea Nacional ni cualquier otro órgano del Estado. Se centran en ser instancias operativas en el ámbito local. Precisamente es ahí donde el texto constitucional en su programático artículo 168 dedica la mitad de su contenido a instar, en el marco del poder municipal, la creación de un intenso espacio de participación directa en donde se pueda intervenir directamente en la toma de decisiones.

Es el propio artículo 168 donde se vinculan las actuaciones del Municipio “incorporando la participación ciudadana a todos los procesos de la toma de decisión y gestión de políticas públicas”. Nótese que el artículo gradúa extensamente dicha participación apelando “a todos” los procesos y ámbito de decisión. Estableciendo parámetros de: a) “definición y ejecución de políticas públicas”; b) “control y evaluación de los procesos de gestión”. Bajo esos

² Lo hará atendiendo a dos de sus artículos a este respecto: 1) “Las leyes del Poder Popular dictadas en Venezuela en diciembre de 2010, para transformar el Estado Democrático y Social de Derecho en un Estado Comunal Socialista, sin reformar la Constitución,” en *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autónomo, N° 1, Zaragoza, 2011; 2) “Sobre la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal o de cómo se implanta en Venezuela un sistema económico comunista sin reformar la Constitución” en *Revista de Derecho Público*, N° 124, Editorial Jurídica Venezolana, 2010.

³ La *Ley Orgánica para la Gestión comunitaria de competencias, servicios y otras atribuciones* (2012) deja palmariamente claro como no se usurpan competencias sino que el traslado de competencias se hace dentro de un marco-sistema de transferencias clásico donde los entes territoriales constitucionales mantienen su posición de predominio.

⁴ Asumiendo de forma entusiasta el propio autor el enunciado de los artículos 2 y 4 CBV (en *Las Leyes del Poder Popular...*, op. cit., p. 127 y remitiendo, curiosamente, a su libro *La Constitución de 1999* (Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 2004), en donde se mostraba extremadamente crítico con dicho texto.

⁵ Art. 5 CBV.

⁶ A. Brewer, *Las leyes del poder popular...*, op. cit., p. 130.

⁷ *Ibidem*, p. 127.

presupuestos podríamos decir cómo la participación ciudadana debería estar presente en todo el ciclo público municipal⁸.

3. Imaginaria inconstitucionalidad de la estructura comunitaria: la habilitación abierta de estructuras bajo el poder público municipal

El profesor Brewer argumenta que los cambios legislativos que introduce el bloque normativo de descentralización comunitaria vienen a intentar conseguir lo que se negó en la frustrada reforma constitucional de 2007, y que eso supone un fraude de ley constitucional al intentar conseguir por la vía legislativa lo que se negó por la vía de la reforma constitucional⁹. No, son cosas distintas de efectos muy distintos. Hacer esa valoración significa obviar algo tan básico como el que la Constitución es la norma suprema sólo modificable con su reforma y que una ley es un instrumento potencialmente modificable por otra ley del mismo grado. Y en ese marco una de las diferencias fundamentales es la perennidad y la intensidad, es decir si la Reforma constitucional se hubiera aprobado la facturación de una legislación que estructurara la descentralización comunitaria hubiera sido un escenario obligado y con la intensidad y concreción que marcaba la propia Reforma constitucional. Por el contrario, al no aprobarse la Reforma constitucional las leyes de descentralización comunitaria se convierten en una opción legítima del legislador aunque no perenne (cosa contraria a su constitucionalización) y de una intensidad relativa (cosa contraria a su constitucionalización que podría suponer mayor intensidad). Esa es la diferencia. No son situaciones similares sino situaciones muy diferentes en función de la norma que las habilita. ¿Opción legítima? Sí, porque para ello habilita la propia CBV tal y como se va a exponer a continuación.

Brewer afirmará también cómo este conjunto de leyes hacen de la Comuna una célula fundamental, que “suplanta inconstitucionalmente al Municipio” como la unidad política primaria del artículo 168¹⁰. Una fantasía más, porque en ningún artículo del bloque legislativo comunitario se habla de suplantarse ni de eliminar ninguna estructura orgánica. Y, por otro lado, lo que sí hay es un permanente mandato descentralizador a lo largo de todo el Capítulo IV de la CBV. Precisamente porque un municipio en el constitucionalismo clásico dista de ser una unidad política primaria en cuanto a su naturaleza ya que los textos constitucionales no suelen asignarle competencias propias y, por lo tanto, los municipios son unidades secundarias puesto que están condicionadas por las posibilidades que el Estado unilateralmente les asigne en las correspondientes leyes de organización local de relativa autonomía secundaria. En este sentido la CBV es una excepción y habilita toda una larga lista de competencias propias donde, por cierto, debe regir la “promoción de la participación”¹¹. De ahí que como contrapartida la CBV desgane toda un dictado a favor de la descentralización, precisamente porque los constituyentes estaban ciertos en que el municipio tenía que ser sometido a un especial control que cerrara las inveteradas prácticas caciquiles: había que abrirlo a una participación directa estructural de todos los ciudadanos.

A la pregunta de quien tiene que decidir que estructura orgánica tiene el municipio hay que responder que es la Constitución la que le asigna una estructura clásica pero, por otro lado, es el Estado central el que legislativamente tiene que decidir cómo se puede constituir la relación orgánica en su conjunto. Y lo debe hacer en función del mandato participativo bajo las fórmulas diversas que puedan establecer las leyes. Son los artículos 169 y 170 los que demandan todo un desarrollo legislativo del modelo participativo bajo el mandato puntual de la descentralización que el propio artículo 169 declara abierto (“La organización de los municipios se regirá por las normas que para desarrollar los principios constitucionales establezcan las leyes orgánicas nacionales”). En este sentido opcional y abierto en cuanto a la posibilidad de generar unidades político-administrativas muy polivalentes el artículo 169 es radicalmente claro:

“...La legislación que se dicte para desarrollar los principios constitucionales relativos a los Municipios y demás entidades locales, *establecerá diferentes regímenes* para su organización, gobierno y administración, incluso en lo que respecta a la determinación de sus competencias y recursos, atendiendo a las condiciones de población, desarrollo económico, capacidad para generar ingresos fiscales propios, situación geográfica, elementos históricos y culturales y otros factores relevantes...”

El principio participativo está presente en todo el articulado, como en el caso de la asignación de fines y competencias al municipio y donde “la promoción de la participación” se convierte en eje director¹².

⁸ Art. 168 CBV: “...Las actuaciones del Municipio en el ámbito de sus competencias se cumplirán incorporando la participación ciudadana al proceso de definición y ejecución de la gestión pública y al control y evaluación de sus resultados, en forma efectiva, suficiente y oportuna, conforme a la ley...”

⁹ Brewer, *Las leyes del poder popular...*, op. cit., p. 127.

¹⁰ Lo que para este autor estaría suponiendo “desmantelar el Estado Constitucional para sustituirlo por un Estado Socialista mediante la estructuración paralela de un Estado del Poder Popular...” (Brewer, *Las leyes del poder popular...* op. cit., p. 129, 127).

¹¹ Art. 178 CBV, que desgana una larga lista de competencias.

¹² Art. 178 CBV.

4. La inexistente imposición. El muy concreto mandato constitucional descentralizador y transferente

Brewer habla de cómo el BNDC vacía de competencias al resto de órganos del Estado y que “a tal efecto, se impone a los Municipios la obligación de transferir sus competencias a las Comunas, vaciándose los de competencias, y se organizan los Consejos Comunales como instancias “de participación para el ejercicio directo de la soberanía popular”¹³. Ni más ni menos.

En primer lugar, habría que recordar de cómo no hay ninguna imposición anticonstitucional sino, más bien al contrario, el dictado para la descentralización orgánica que habilita la Constitución en los mencionados artículos 169 y 168.

En segundo lugar surgiría la pregunta de si la Constitución no habilita la transferencia de competencias en ninguno de sus artículos tal y como sugiere Brewer al negar dicha posibilidad (“se impone a los Municipios la obligación de transferir sus competencias a las Comunas”). Y la respuesta es que sí, sí hay un expreso y contundente artículo atinente a la transferencia de competencias como es el caso del artículo 184, que además hace referencia a las dos técnicas: descentralización y transferencia. Así como hay un segundo artículo 185 que utiliza también los dos conceptos transferencia y descentralización para que el propio gobierno central o Poder Nacional pueda transferir competencias a Estados y Municipios¹⁴. A su vez la Ley Orgánica del Poder Público Municipal ratifica y concreta el sistema introduciendo, de forma textual, en el mencionado circuito a “las instancias del Poder Popular” con lo que queda cerrado el circuito o sistema de traspaso competencial con la amplia posibilidad que se habilita para que desde el Poder Nacional pueda descentralizarse hasta llegar a los ámbitos comunitarios en un proceso que coordinará el Consejo Federal de Gobierno, órgano que supone una garantía añadida en todo el proceso de descentralización¹⁵.

Antes de pasar a ver las posibilidades de descentralización y transferencia del artículo 184 se hace necesario establecer una serie de precisiones conceptuales.

La primera es cómo el constitucionalismo clásico no suele hacer ningún despliegue en torno a la posibilidad de que los municipios puedan transferir e incluso delegar competencias; si acaso suelen ser posibilidades que asigne una legislación de desarrollo. Aquí estamos ante una nueva propuesta constitucional de ingeniería orgánica con base al nuclear mandato participativo de la CBV, y por ello cobra un valor en sí mismo la articulación preceptivamente descentralizadora (Capítulo V)¹⁶.

La transferencia es un instituto jurídico de notable entidad e intensidad que supone reasignación de competencias. Muy diferente a la delegación en donde sólo cambia el sujeto que las ejecuta, pero no la titularidad que en ningún caso resulta traspasada. En el caso de la CBV se habla de transferencia y no de delegación por lo que es evidente que se está instando a toda una amplia posibilidad de tránsito competencial según ha sido evidente en toda la teorización sobre trasiegos competenciales entre entes, órganos e instituciones¹⁷.

Por lo tanto hay que partir de la obvia premisa de que sí se puede traspasar una titularidad competencial por la vía técnica de la transferencia¹⁸. Una competencia puede ser transferida siempre, salvo cuando: a) haya una prohibición expresa del propio texto constitucional; b) afecte a competencias intangibles del Estado como son las que afectan al ejercicio de la propia naturaleza de la soberanía esencial; c) una parte muy minoritaria de la doctrina menciona también que sólo podrá ser transferida una competencia cuando no se encuentra dentro de los límites de exclusividad competencial que marca la Constitución para un ente territorial. No es el caso de la CBV, ni siquiera para el tercer supuesto, ya que en ningún momento se hace una enumeración de titularización competencial exclusiva en el ámbito del poder local. Por lo tanto se puede dar la opción de vaciar competencialmente una instancia orgánica si dicha instancia orgánica lo habilita dentro de sus posibilidades competenciales. No hay problema ni legal ni constitucional en ello, máxime porque se puede dar el supuesto de reversibilidad, de que a través de otra norma del mismo rango se pueda revocar dicha transferencia por la propia estructura orgánica que la transfirió, siempre en las condiciones impuestas por la ley general que, en este caso, serían aquellas inscritas en el bloque legislativo de descentralización

¹³ Brewer, *Las leyes del poder popular...op. cit.*, p. 129

¹⁴ El artículo 185 regula el órgano central para la coordinación de la descentralización y traspaso de competencias: el Consejo Federal de Gobierno. Regulado por la *Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno* (2010), del que forman parte todas las instituciones centrales del Estado (art. 8) así como la representación de la sociedad civil-popular (“sociedad organizada”) con base a los Consejos comunales (art. 9).

¹⁵ La *Ley Orgánica del Poder Público Municipal* (reforma 2010) señala y concreta la posibilidad de un sistema de transferencia en cascada. Cosa que ya venía dada poniendo en relación los artículos 165, 184 y 185 de la CBV.

¹⁶ Por ejemplo, la Constitución Española no hace ninguna referencia al respecto. Es ya sólo en la *Ley de Régimen Local* en donde se hace mención del instituto de la transferencia.

¹⁷ *Vid.* el clásico Morell, Luis (1972), *La delegación entre Entes en el Derecho Histórico español*, Madrid, I. E. A. L.

¹⁸ Hecho reconocido unánimemente por toda la doctrina constitucional y administrativa en cuanto a su contenido como grandes nociones de la Teoría General del Derecho, normalmente aplicables a la dialéctica centro-periferia pero susceptibles de ser aplicadas al ámbito de lo municipal (*vid.*, Villar, Jose Luis (1999) “Leyes marco, leyes orgánicas de transferencia o delegación y leyes de armonización” en *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Madrid, Edersa, pp. 335-336; *vid.*, también como clásica referencia, Calonge, Antonio (1989) “Las leyes orgánicas de transferencia o delegación” en *R. E. D. A.*, nº 62.

comunitaria. Además de poder existir otra garantía anexa como son los mecanismos de control que se puede reservar el municipio correspondiente, incluso de forma comanditaria con otra instancia del Estado¹⁹.

Podría darse la circunstancia de que la CBV hablara en otros términos técnicos menos contundentes como sería el caso de la delegación competencial. En este caso no habría un cambio de titularidad sino una simple desconcentración administrativa en los términos que se acordaran. Y en ese caso sí que sería cuestionable que la legislación de desarrollo pudiera cobrar la intensidad orgánica que tiene el bloque legislativo de descentración comunitaria. No es el caso señor Brewer, y la CBV habla de transferir y, por lo tanto, es esa la carga jurídica que se contempla en unos procesos en los que colindando con el verbo “transferir” se encuentra el sujeto receptor: “comunidades”. Aunque dicho esto hay que matizar que la intensidad estructural orgánica que posee el BNDC para nada significa también que imponga un listado amplio de cambios de titularidad competencial. Más bien al contrario todas las leyes son sumamente tibias a la hora de concretar traspasos de competencias y, en mucha mayor medida, cambio de titularidades²⁰.

5. Sobre el imaginario comisariado político y la imaginada legislación totalitaria de partido

La contraloría social, los presupuestos participativos, las veedurías ciudadanas, así como el consejismo comunitario en general, son instrumentos que la ingeniería jurídico-política participativa ha ideado y ha debatido en los últimos años de cara a generar espacios de control de las administraciones públicas y de los servicios públicos por parte de los ciudadanos. Tiene su germen en Latinoamérica donde se han comenzado a debatir desde las tres últimas décadas y a implantar desde las dos últimas, sobre manera en los tres casos del nuevo constitucionalismo latinoamericano²¹. El nuevo bloque legislativo de descentralización comunitaria pone mucho esfuerzo en articular mecanismos de control en el organigrama comunitario, dentro de lo que es la ejecución de las competencias atribuidas y la gestión de las políticas públicas decididas por los órganos supremos de decisión como son las asambleas²². Pues bien Brewer mantiene que todos estos instrumentos son para lo contrario y define la contraloría social como “un mecanismo generalizado de espionaje, investigación y denuncia social” efectuando una inversión radical de su significado real²³.

Otra de las piezas de análisis que son simples falsedades es cuando se afirma como los Consejos comunales “no son órganos representativos”, que “sus miembros no son elegidos por sufragio universal”²⁴. Se lanzan dichas descalificaciones haciendo un supuesto análisis de la ley sin más cuando, precisamente, si la ley peca de algo es de exceso asambleario, una estructura jurídica puesta al servicio de la permanente consulta. Brewer ni siquiera está aludiendo a una supuesta práctica viciada en la práctica electoral sino que está aludiendo al tenor textual de la ley cuando, muy por el contrario, la ley está repleta de instancias de votación y de participación con múltiples controles al respecto²⁵.

Aún más osado se muestra Brewer cuando afirma que los representantes son “designados a mano alzada en Asambleas de Ciudadanos en las cuales solo pueden participar los inscritos en el Partido Socialista Unido del gobierno”²⁶.

¹⁹ Las amplísimas posibilidades de la figura de la transferencia viene avaladas por toda la doctrina constitucional y administrativa. En ese sentido el caso español ha servido para consolidar de forma maximalista las amplias posibilidades de la transferencia como instrumento de traspaso de la titularidad. Hasta el punto de que se han llegado a transferir competencias exclusivas sin que ello haya representado un problema, ya que los límites (indisponibilidad) se suelen poner con toda la elevación que supone referirse al área indisponible de la soberanía esencial del Estado. En este sentido, *vid.*, García de Enterría, Eduardo (1988), “Las leyes del artículo 150.2 de la Constitución como instrumento de ampliación del ámbito competencia autonómico”, en *Revista de Administración Pública*, nº 116.

²⁰ A este respecto podemos afirmar que tanto la *Ley de las Comunas* (2010) como la *Ley de Consejos comunales* (2010) son leyes de gran despliegue orgánico que en absoluto han entrado a dirimir sistemas de transferencias o listados de titulación de competencias.

²¹ Cabe citar tres aportaciones de Sousa Santos, Boaventura, complementarias para entender el proceso (2010, *Refundación del estado en América Latina: Perspectivas desde una epistemología del sur*, México: Siglo XXI; 2004, *Democratizar la democracia: los caminos de la democracia participativa*, México: F. C. E.; 1984, *Democracia y participación: El ejemplo del presupuesto participativo de Porto Alegre*, Quito: Abya-yala).

²² Las tres leyes están impregnadas transversalmente por los principios de control y transparencia pero a título de ejemplo podríamos citar las numerosas partes del articulado dedicadas a fiscalización administrativa y político-administrativa: *Ley Orgánica de Consejos Comunales* (arts. 3, 19.5, 23, 8, 25.3, 25.5, 31, 1, 31.2, 31.7, 32, 33, 34.2, 38-41, 45.5, 57.9, 60); *Ley Orgánica de las Comunas* (arts 4.7, 45-50), *Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal* (arts, 8.9, 24.5, 30).

²³ Brewer, *Las leyes del poder popular...*, *op. cit.*, p. 129.

²⁴ *Ibidem*, p. 129.

²⁵ Sirvan de ejemplos más concretos los principios, estructuras y mecánicas electoral-participativas que tienen asiento en la *Ley de Consejos Comunales* (arts. 7-12, 20-23, 28, 36, 37); *Ley de las Comunas* (arts. 1, 2, 15, 16, 21-26).

²⁶ Más bien ocurre lo contrario, atendiendo a las precauciones tomadas en todo el proceso de legislación participativo-comunal, para no hacer de los Consejos comunales espacios con una posición determinante del propio PSUV. Así se advierte desde los propios gestores de la ley, advirtiendo de la gravedad que tendría una situación de paralelismo que equivaldría “a reeditar la historia que tanto se le criticó a los partidos políticos de la IV República”, tal como afirma Delgado, José (2010), *Comentarios a la nueva ley de Consejos Comunales*, Caracas, Vadell, p. 45). La prueba más evidente sería cómo en municipios y estados controlados por la oposición al presidente Chávez, desde Chacao al Táchira, se han organizado numerosos consejos y asambleas de sensibilidad claramente opositora.

6. La surrealista identificación del sistema soviético con la constitucionalización de la sociedad civil-popular organizada

Si las anteriores digresiones de Brewer podríamos calificarlas de graves imprecisiones, es muy complicado ya poder llegar a calificar su *dictum* final sobre el bloque legislativo de descentralización comunal, ya que lo que produce “no es otra cosa que un Estado Comunista parangonable a experiencias históricas como la de la Unión Soviética o Cuba”. No es este el lugar para debatir sobre las imposibles similitudes entre el modelo soviético y el modelo constitucional de Venezuela o de las de éste en relación a la estructura político-orgánica de Cuba. Por otro lado es innecesario hacerlo ya que su estructura jurídico-política o el modelo de sociedad no resiste la más mínima comparación²⁷.

7. Legislación pro comunismo estatalista vs. sociedad civil-popular como *locus regit actum* del concepto socialismo

En Derecho hay una máxima que apela a como “*locus regit actum*”, es decir a cómo los términos y los conceptos se llenan de contenido con la interpretación que de los mismos se hace en el espacio cultural-volitivo en los que la acción y los acontecimientos están teniendo lugar. Dicha máxima es especialmente útil en aquellos términos de vocación polisémica e incluso equívoca y, en este sentido, es difícil encontrar un término tan equívoco como *socialismo*. Es este un universal problemático susceptible de las más variadas y encontradas definiciones, experiencias e intenciones. No obstante Brewer -a fuer de maestro jurídico cabalístico- sentencia como la utilización legislativa del término socialismo vendría a asignar aquí un sentido final a toda la serie de elementos aislados que coexisten en las leyes de descentralización, significaría “toda exclusión de la propiedad privada”, “sustituirla a la fuerza por un sistema socialista”, “basado exclusivamente en la propiedad pública del Estado (dominio del Estado)” y, en definitiva, generar “un sistema económico comunista”²⁸.

Sin embargo cualquiera de las leyes del bloque de descentralización comunitaria no dicen nada que induzca a presuponer dichas consecuencias, en ningún lugar. Cómo tampoco lo hace o dice la definición de socialismo que se hace en dos leyes, en donde se huye de cualquier posible interpretación determinante del modelo de Estado. Una definición de impronta ético-social más que política, que se quiere utilizar, que para nada quiere ser imposición de un credo sino una tendencia legislativa en la que sólo se habla de “convivencia solidaria, recuperación del valor trabajo, desarrollo humano integral, desarrollo de la propiedad social”. Y si la definición pone una última finalidad concreta en relación a la propiedad, esa finalidad no consistirá en eliminar la propiedad privada sino, más bien al contrario, en extender dicha propiedad privada o familiar (“para permitir que familias y ciudadanos posean, usen y disfruten de su patrimonio o propiedad individual o familiar, y ejerzan el pleno goce de sus derechos económicos, sociales, políticos y culturales”). Esta definición debería haber sido el objeto cierto de análisis de Brewer y no haberlo sido una ensoñación totalitaria de corte freudiano²⁹.

Lo que hacen las leyes de descentralización comunitaria es lo contrario a las lógicas de concentración de un Estado socialista burocrático: generan instrumentos orgánicos para descentralizar, optimizan las mecánicas ensamblarias para la toma de decisiones, asumen la transferencia de competencias y funciones por parte de órganos del Estado, crean mecanismos internos de desconcentración, someten todas las temáticas a la pedagogía de la formación y la consulta informada, aplican transversalmente el principio de rendición de cuentas, establecen instancias de control administrativo e implantan mecanismos en responsabilidades políticas (revocatorios). El proceso no consistirá en que el Estado asuma tareas que estaban en poder de la sociedad civil sino que la sociedad civil-popular asuma funciones que estaban monopolizadas por el Estado clásico dentro de lo que se quiere constituir como un modelo político *mixto*

²⁷ Como tampoco la resiste el hecho de que Brewer y sus colaboradores puedan utilizar en sus publicaciones -editadas en múltiples editoriales y universidades de Venezuela- todo tipo de descalificaciones y críticas *kitsch*-maximalistas, puesto que en la Unión Soviética jamás lo podría haber expresado, haber editado y, mucho menos, haber presentado. Sirvan de ejemplo las publicaciones anteriormente mencionadas pero especialmente otras donde se hacen presentes injurias explícitas como sería el caso de “El juez constitucional en Venezuela como instrumento para aniquilar la libertad de expresión plural y para confiscar la propiedad privada: el caso Rctv”, Brewer, Allan (2007), *Revista de Derecho Público*, n° 110. De esta publicación, a fecha de 2012, sigue siendo director el propio Brewer sin que la susodicha revista haya sufrido un solo incidente administrativo o judicial.

²⁸ Cfr. Brewer, Allan (2010), “Sobre la ley orgánica del sistema económico comunal o de cómo se implanta en Venezuela un sistema económico comunista sin reformar la Constitución” en *Revista de Derecho Público* n° 124, Caracas, 2010, pp. 105-107; Brewer, *Las leyes del poder popular...*, op. cit., pp. 127, 130.

²⁹ Esta definición de socialismo es recogida textualmente por la *Ley Orgánica de las Comunas* (art. 4.14) y por la *Ley Orgánica del Poder Popular* (art. 8.14). Utilizar el término socialismo no es una buena idea desde el punto de vista jurídico por la mencionada equivocidad que hace de este término uno de los universales más problemáticos. Puede ser un atenuante el que se aborda su definición con unos mínimos niveles de concreción de carácter ético-social. No obstante podría concluirse que el concepto de socialismo aplicado al Estado en las nuevas leyes venezolanas para nada quiere suponer más propuesta ideológica que lo que lo puedan hacer las leyes en donde se mencione la propiedad privada, la economía de mercado o la competitividad. A lo largo de estas leyes subyace una clave interpretativa de socialismo como una simple tendencia de profundización de la democracia participativa y de extensión de la propiedad privada primaria a individuos y comunidades; una forma de hacer políticas públicas que tienen como objetivo coadyuvar a una gestión colectiva y participativa de los recursos públicos, estructurando marcos orgánicos apropiados donde la democracia encuentre su expresión más extendida y la propiedad su distribución más equitativa.

con presencia tanto del Estado, como de la sociedad civil, así como, finalmente, un espacio institucional novedoso de corte deliberativo-participativo de la sociedad civil-popular.

La utilización del término socialismo probablemente no sea homologable desde los parámetros del “constitucionalismo correcto” pero sí debe ser comprensible desde el momento en que la acepción Estado social ha entrado actualmente en una interminable serie de polémicas, confusiones y degradaciones. Por ello el legislador ha considerado dar una vuelta de tuerca para graduar tan manido concepto, que no obstante tiene su origen en la recepción de múltiples elementos de tradición socialista³⁰.

Bibliografía

Abendroth, Wolfgang (1986), “El Estado de Derecho y social” en *El Estado Social*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

Brewer Carias, Allan. R. (2004), *La Constitución de 1999*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana.

Brewer Carias, Allan. R. (2010) “Sobre la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal o de cómo se implanta en Venezuela un sistema económico comunista sin reformar la Constitución” en *Revista de Derecho Público*, nº 124, Editorial Jurídica Venezolana.

Brewer Carias, Allan. R. (2011) “Las leyes del Poder Popular dictadas en Venezuela en diciembre de 2010, para transformar el Estado Democrático y Social de Derecho en un Estado Comunal Socialista, sin reformar la Constitución,” en *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, Fundación Manuel Giménez Abad, nº 1.

Calonge, Antonio (1989) “Las leyes orgánicas de transferencia o delegación” en *R. E. D. A.*, nº 62.

Constitución Bolivariana de Venezuela (1999).

Delgado, José (2010), *Comentarios a la nueva ley de Consejos Comunales*, Caracas, Vadell.

García de Enterría, Eduardo (1988), “Las leyes del artículo 150.2 de la Constitución como instrumento de ampliación del ámbito competencia autonómico”, en *Revista de Administración Pública*, nº 116.

Ley de las Comunas (2010).

Ley de Consejos comunales (2010).

Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno (2010).

Ley Orgánica del Poder Público Municipal (reforma 2010).

Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal (2010).

Morell, Luis (1972), *La delegación entre Entes en el Derecho Histórico español*, Madrid, I. E. A. L.

Palacios, Francisco (2009), “Quiebra del Estado social aleatorio, constitucionalización material del Estado social y apertura de un nuevo sistema comunitario”, en *Estudios sobre la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela* en Palacios, Francisco (coord.), Caracas, Procuraduría General de la República.

Palacios, Francisco (2012), “La reivindicación de la polis: crisis de la representación y nuevas estructuras estructuras constitucionales de deliberación y participación en Latinoamérica”, en Storini, Claudia (Dir.), *Materiales sobre neoconstitucionalismo y nuevo constitucionalismo latinoamericano*, Navarra, Aranzadi-Thomson.

Sousa Santos, Boaventura (1984), *Democracia y participación: El ejemplo del presupuesto participativo de Porto Alegre*, Quito, Abya-yala.

Sousa Santos, Boaventura (2004), *Democratizar la democracia: los caminos de la democracia participativa*, México, F. C. E.

Sousa Santos, Boaventura (2010), *Refundación del estado en América Latina: Perspectivas desde una epistemología del sur*, México, Siglo XXI.

Villar, José Luis (1999) “Leyes marco, leyes orgánicas de transferencia o delegación y leyes de armonización” en *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Madrid, Edersa.

³⁰ A este respecto exposiciones clásicas de Abendroth, Wolfgang (1986), “El Estado de Derecho y social” en *El Estado Social*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales; Kammler, Jorg (1971), “El Estado social” en W. Abendroth y K. Lenk, *Introducción a la Ciencia Política*, Barcelona: Anagrama. Dichos autores identifican con el modelo de Estado social la transposición jurídica de variados elementos del socialismo diverso, desde el marxismo hasta el socialismo de base cristiana.