

COMUNIDAD Y PARTICIPACIÓN

COMENTARIOS GENERALES A LA LEY DE LOS CONSEJOS COMUNALES.

Martín Quijada.
Universidad de Carabobo.

COMENTARIOS GENERALES A LA LEY DE LOS CONSEJOS COMUNALES

Martín Quijada.

RESUMEN

Los Consejos Comunales, nacen en el contexto y bajo los principios constitutivos de la democracia participativa y protagónica plasmados en la Constitución de 1999. Surgen como una opción y un espacio para las comunidades organizadas y demás grupos sociales, con el objeto de que estas puedan participar en la gestión de las políticas públicas, esto es en la formulación, ejecución, control y evaluación de sus resultados. Los Consejos Comunales, buscan de alguna manera corregir desviaciones e ineficiencias observadas en el desarrollo de otras figuras, que en otrora planteaban y promovían la participación comunitaria, tales como, las denominadas asociaciones de vecinos en las décadas de los 80 y mediados de los 90 del siglo pasado, y posteriormente con los Consejos Locales de Planificación Pública, creados en el año 2002. Esas desviaciones e ineficiencias obedecieron generalmente en uno y otro caso, al dominio y manejo que ejercieron los partidos políticos dominantes de esos momentos. Este trabajo persigue como objetivo, presentar un análisis general del contenido de la Ley de los Consejos Comunales. Asimismo busca promover el desarrollo y ejercicio eficaz de este instrumento, a través de la toma de conciencia, y el papel que le corresponde desempeñar a sus integrantes, y la aspiración de que estos puedan responder a las demandas y necesidades de las comunidades que representan. El estudio se basará sobre el análisis de la Ley y otras fuentes de información derivadas de publicaciones de revistas científicas, artículos de prensa, opiniones de expertos, ponencias, etc.

Palabras Clave: Participación, Consejo Comunal, Comunidad, Poder.

GENERAL COMMENTS TO THE LAW OF THE COMMUNE COUNCILS

Martín Quijada.

ABSTRACT

The Commune Councils, born in the context and under the constitutional principles of participatory democracy and protagonist enshrined in the 1999 Constitution. They emerge as an option and a space for organized communities and other social groups, in order that they can participate in the management of public policy, this is in the formulation, implementation, monitoring and evaluation of their results. The Commune Councils, looking somehow correct deviations and inefficiencies observed in the development of other figures, which once raised and promoting community participation, such as so-called neighborhood associations in the decades of the 80's and mid-90's last century, and then with the Local Public Planning Councils, created in 2002. These deviations and inefficiencies usually resulted in either case, the ownership and management that brought the dominant political parties of the time. This work has as objective to present an overall analysis of the contents of the Law of the Commune Councils. It also seeks to promote the development and effective implementation of this instrument, through awareness, and the role it has to play its members, and the aspirations of those who can respond to the demands and needs of the communities they represent. The study was based on analysis of the law and other sources of information derived from publications in scientific journals, newspaper articles, expert opinions, speeches, etc..

Key Words: Participation, City Council, Community, Power.

COMENTARIOS GENERALES A LA LEY DE LOS CONSEJOS COMUNALES

INTRODUCCIÓN

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en su exposición de motivos y dentro de sus principios fundamentales estipula y define que: “la organización jurídicopolítica que adopta la nación venezolana es la de un Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia...”. En este sentido el Estado se encuentra obligado a garantizar el bienestar de los venezolanos, a través de una serie de condiciones necesarias para su desarrollo social y espiritual procurando de esta manera la igualdad de oportunidades con el fin de que estos puedan desarrollar su personalidad, dirigir su destino, disfrutar los derechos humanos y buscar su felicidad.

Asimismo, la Constitución Nacional, establece la obligatoriedad que tienen los poderes constituidos del Estado para desarrollar y garantizar las condiciones necesarias para lograr el mayor grado de participación ciudadana, a los efectos de que se materialicen los postulados constitucionales para la búsqueda de una real y efectiva participación democrática y protagónica.

Ahora bien, estos valores resaltados dentro de la Exposición de motivos de nuestra Constitución Nacional, nos indica que la acción del poder del Estado federal y descentralizado que tenemos, debe ser una tarea compartida y regida por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad, tal como lo señala su artículo 4.

A este respecto, el presente trabajo persigue como objetivo, presentar un análisis general del contenido de la Ley de los Consejos Comunales, promulgada en el mes de abril del año 2006. De igual manera busca promover el desarrollo y ejercicio eficaz de esta nueva herramienta jurídica, a través de la toma de conciencia sobre el papel que le corresponde cumplir a los integrantes de cada Consejo Comunal y la aspiración de que estos puedan responder a las demandas y necesidades de las comunidades que representan, dejando a un lado tanto los intereses personales como los

políticos partidistas, que en experiencias recientes han obstaculizado otras formas de participación ciudadana. Además, se busca divulgar y promover su desarrollo como nuevo mecanismo de participación, a los fines de materializar uno de los anhelos de la ciudadanía, plasmados en la Constitución del año 1999.

1.-Acercas de la ley.

Como punto de partida para el desarrollo de este trabajo, es necesario destacar que la Ley de los Consejos Comunales (en lo adelante LCC) promulgada en el mes de abril del año 2006, nace en el marco constitucional de la democracia participativa y protagónica de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, a fin de promover y servir como espacio para la participación comunitaria en la gestión de las políticas públicas, buscando de alguna manera corregir obstáculos y debilidades observadas en el desarrollo de los Consejos Locales de Planificación Pública, así como de la politización de que fueron objetos en otrora las denominadas asociaciones de vecinos y otros grupos sociales.

Aun cuando antes de la entrada en vigencia de la LCC, existían algunos Consejos Comunales de hecho (sin personalidad jurídica), no deja de llamar la atención la manera intempestiva en que nuestra Asamblea Nacional, sancionó este instrumento legal. El planteamiento surge, debido a que la mencionada Asamblea, por medio de su Comisión de Participación Ciudadana, en principio había efectuado durante los meses de enero y febrero del 2006, una serie de consultas a la ciudadanía y a diferentes sectores de la sociedad, a través del denominado parlamentarismo social de calle, con el firme propósito de realizar una reforma puntual a la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública, (en lo adelante LCLPP) ley esta que fue promulgada el 12 de junio del año 2002.

Esa reforma puntual a la LCLPP, buscaba definir si los Consejos Comunales y Parroquiales, señalados en el artículo 8 de la ley en referencia, constituían instancias de participación de los Consejos Locales de Planificación Pública y si debían separarse de la LCLPP a través de un nuevo instrumento legal

Según la Comisión de Participación Ciudadana de la Asamblea Nacional, y de acuerdo a los resultados de esas consultas, se determinó que los Consejos Comunales y Parroquiales, no debían desprenderse de los Consejos Locales de Planificación Pública. Sin embargo en febrero del mismo año, la Asamblea Nacional, aprobó un informe para segunda discusión, del Proyecto de Reforma Parcial de la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública.

Ahora bien, dentro de esta serie de consultas y planteamientos de reforma propuesto por la Asamblea Nacional, durante los meses de enero y febrero, no deja de llamar la atención la manera sorpresiva en que nuestra Asamblea Nacional, aprobó en primera discusión el proyecto de Ley de los Consejos Comunales, proyecto que a la vez no había sido consultado ampliamente a nivel nacional, como tampoco se habían realizado las discusiones y difusión que ameritaba el mismo, sólo se manejaba la información general de que eran mecanismos de participación comunitaria, establecidos en el artículo 8 de la Ley de los Consejos locales de Planificación Pública del año 2002.

En este sentido, llama la atención, que nuestra Constitución Nacional, en su artículo 62 primer aparte, declara:

La participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo. Es obligación del estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica.

No se explica en este orden de ideas, que el legislador haya aprobado un instrumento jurídico de gran importancia para el desarrollo de la participación ciudadana, de manera tan apresurada, limitando la discusión y el debate, que exigía la importancia de esta figura, especialmente para sus destinatarios.

2. Objeto de la Ley y los Consejos Comunales.

Como se ha señalado anteriormente la LCC, nace en el contexto de los principios constitutivos de la democracia participativa y protagónica plasmados en la Constitución de la Republica Bolivariana de Venezuela, como una de las opciones y un nuevo espacio para la participación de las comunidades organizadas y demás grupos sociales, a los fines que estas puedan participar directamente en la gestión de las políticas públicas, esto es en la formulación, ejecución, control y evaluación de sus resultados.

En este sentido, se evidencia y nos parece algo contradictorio que el referido instrumento legal, que nace como una instancia de participación directa de los ciudadanos en la formación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública, como lo establece su artículo 1, y cuyo contenido dice:

La presente ley 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

Además, en cuanto a la definición de los Consejos Comunales, contenida en el artículo 2 de la LCC, el cual tipifica:

Los Consejos Comunales en el marco constitucional de la democracia participativa y protagónica, son instancias de participación, articulación e integración entre las diversas organizaciones comunitarias, grupos sociales y los ciudadanos y ciudadanas, que permiten al pueblo organizado ejercer directamente la gestión de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades y aspiraciones de las comunidades en la construcción de una sociedad de

equidad, justicia e igualdad social y de genero.

Deban ser registrado por ante una Comisión Presidencial del Poder Popular, a los efectos de su legitimación y adquisición de personalidad jurídica, tal como se evidencia del encabezamiento y único aparte del artículo 20 de la LCC, referido al registro de los Consejos Comunales, el cual señala:

Los consejos comunales serán registrados ante la Comisión Local Presidencial del Poder Popular, para lo cual harán entrega de los estatutos y acta constitutiva aprobados por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas. Copia del registro será consignada ante el Consejo Local de Planificación Pública correspondiente, a los efectos de lograr la articulación con el sistema Nacional de Planificación Pública

El registro de Los Consejos Comunales, ante la Comisión Presidencial del Poder Popular respectiva, le reviste de personalidad jurídica para todos los efectos relacionados con esta ley. (El subrayado es nuestro).

A este respecto, se observa que en los artículos señalados anteriormente (1 y 2 LCC) donde se plantea el objeto de la ley, por una parte, y por la otra, la definición y finalidad que persiguen los Consejos Comunales, existe una evidente contradicción conforme a los principios que la sustentan, ya que un instrumento legal que pregona ser un espacio para la participación directa de la comunidad organizada en la gestión de las políticas públicas, tengan que recibir su legitimación y personalidad jurídica través de una Comisión Local Presidencial. Esta situación puede impedir de alguna manera la institucionalización eficaz del proceso de creación de estos Consejos Comunales, ya que deja abierta la posibilidad de intromisión del órgano ejecutivo, a través de la mencionada comisión,

pudiendo afectar la independencia y libre gestión de los Consejos Comunales. Además la garantía de participación ciudadana planteada en la Constitución Nacional, puede convertirse más bien en un obstáculo para el desarrollo de la misma. En este contexto, Feo La Cruz (1999) señala:

Para hablar con propiedad de una democracia participativa no podemos circunscribirnos a una consagración en textos normativos sea cual sea su rango. La participación no se decreta, especialmente en sociedades que han sido envueltas por la atmósfera de sistemas políticos de corte paternalista. En ellos lejos de fomentarse la inclusión de nuevos actores en la toma de decisiones dentro del ámbito estatal, se frustra cualquier intento por democratizar los procesos propios de la gestión pública. La cultura política que predomina en relaciones Estado-Sociedad signadas por el contexto de un sistema populista, es difícil de ser sustituida por los valores esenciales requeridos para constituir una sociedad verdaderamente participativa.

En este orden de idea, se evidencia cierta intencionalidad de parte del Estado, a través de algunos instrumento legales, como en este caso específico de la LCC, que lejos de contribuir y garantizar la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones en la gestión pública, en el fondo lo que hace es restringirla y subordinarla a los intereses del poder central, buscando de alguna manera ejercer el control sobre las organizaciones comunitarias o cualquier otro grupo social.

Por otra parte, se podrían vulnerar algunos principios establecidos en el artículo 3 de la LCC, los cuales rigen la organización, funcionamiento y acción de los Consejos Comunales, tales como: “la transparencia, rendición de cuentas, honestidad, eficacia, eficiencia, justicia y equidad”.

Sin embargo, se podría pensar que con lo intervención de la Comisión Local Presidencial, a los efectos de otorgar legitimidad y personalidad jurídica a los Consejos Comunales, sólo busca que estos puedan funcionar de

manera más dinámica y eficiente, que dependiendo de algún órgano del poder público municipal, bien sea de Alcaldías o Concejos Municipales, ya que la intervención de estos órganos del poder municipal, pueden traer consecuencias irreversibles en cuanto a la institucionalización de estas nuevas figuras.

En efecto, existen en el pasado reciente, experiencias negativas, como por ejemplo lo acontecido en las décadas de los años 80 y 90, del siglo pasado, con la creación y funcionamientos de las denominadas asociaciones de vecinos, donde estas, en principio comenzaron a realizar una importante labor en cuanto a la búsqueda de soluciones a las demandas y problemas vecinales de cada comunidad, pero con el transcurrir del tiempo, fueron prácticamente absorbidas e intervenidas por los partidos políticos dominantes de aquel momento.

Asimismo, tenemos la experiencia sobre los Consejos Locales de Planificación Pública, figuras un poco más reciente, con rango constitucional y que fueron creadas a través de ley en el año 2002. Estos Consejos Locales, al parecer han corrido con la misma suerte de las asociaciones de vecinos, ya que de acuerdo a opiniones de expertos, informaciones de prensa escrita, y publicaciones especializadas en la materia, se argumenta que a nivel nacional la creación de los Consejos Locales de Planificación Pública, se han convertido en una frustración más para las comunidades, en el sentido de que estos Consejos, también han sido intervenidos o secuestrados en su mayoría, tanto por Alcaldes como Concejales (afectos al gobierno y opositores al mismo), lo que se ha convertido al final, en una limitación o restricción a la participación protagónica establecida, en la Carta Magna.

Quizás, en su descargo estos podrían ser algunos de los argumentos por los cuales, el legislador nacional, creó la Comisión Local Presidencial, y así evitar de alguna manera las pugnas y el control político-partidista sobre los Consejos Comunales, tal como ha sucedido con las experiencias señaladas anteriormente.

Por supuesto, estas desviaciones e intento de control sobre los Consejos Comunales, podrían evitarse o disminuir, en la medida en que no se produzca discriminación de tipo político-partidista o sectarismo a favor de los que apoyan al gobierno (oficialistas) y se origine como consecuencia

de ello la exclusión de los ciudadanos que no se encuentran identificados con las políticas del gobierno nacional o viceversa.

Por otra parte, se debe destacar que la figura de los Consejos Comunales es una experiencia novedosa en nuestro país y debe ser sometida a través del tiempo a un proceso de evaluación permanente, tanto de parte las comunidades organizadas y otros grupos sociales organizados, así como de las diferentes Comisiones Presidenciales establecidas en la Ley, en sus diferentes niveles (nacional, regional y municipal). Surge, en este sentido para las comunidades organizadas y pueblo en general un nuevo reto para desarrollar con eficiencia su participación en la gestión de las políticas públicas, a través de su intervención en la definición, ejecución, control y evaluación de sus resultados, como lo exige la Constitución Nacional.

Asimismo, los Consejos Comunales, se presentan como un espacio y una nueva oportunidad para estimular, promover y facilitar la participación de las comunidades organizadas en la gestión de las políticas públicas, donde los líderes comunales y vecinales como principales actores, tendrán como reto, asumir de manera eficiente las tareas y responsabilidades con respecto a las diferentes demandas a las soluciones de los diversos problemas que acarrearán las comunidades que representan.

3. Delimitación territorial y base poblacional de Los Consejos Comunales.

La LCC, dispone en su artículo 4, numerales 3 y 4 que tanto el “área geográfica de la comunidad” como “la base poblacional de la comunidad” para constituir un Consejo Comunal, debe ser determinada o decidida por la Asamblea de Ciudadanos o Ciudadanas, tomando en cuenta las condiciones y particularidades de las comunidades interesadas, y así se evidencia del contenido de los numerales 3 y 4 del referido artículo, que rezan textualmente lo siguiente:

**Numeral 3. Área geográfica de la comunidad:
Territorio que ocupan las y los habitantes de la
comunidad, cuyos límites geográficos se establecen en**

la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadana dentro de los cuales funcionará el Consejo Comunal. El Área geográfica será decidida por la asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas de acuerdo con las particularidades de cada comunidad.

Numeral 4. Base poblacional de la comunidad: A los efectos de la participación protagónica, la planificación y la gobernabilidad de los consejos comunales, se asumen como referencias los criterios técnicos y sociológicos que señalan que las comunidades se agrupan en familias, entre doscientos (200) y cuatrocientos (400) en el área urbana y a partir de veinte (20) familias en el área rural y a partir de diez (10) familias en las comunidades indígenas. La base poblacional será decidida por la Asamblea de ciudadanos y Ciudadanas de acuerdo con las particularidades de cada comunidad, tomando en cuenta las comunidades aledañas.

Este poder de decisión de la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas sobre los Consejos Comunales, para determinar tanto su área geográfica como su base poblacional, esta fundamentado en el numeral 5 del citado artículo 4 de la LCC, cuando señala en su contenido lo siguiente::

La “Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas: es la instancia primaria para el ejercicio del poder, la participación y el protagonismo popular, cuyas decisiones son de carácter vinculante para el consejo comunal respectivo.”

En este contexto, Morales y Otras (20006) señalan:

Se estima que esta manera de identificar el área

geográfica donde funcionara cada consejo comunal, sujeta al carácter vinculante atribuido a las decisiones emanadas de la Asamblea, no considera o no toma en cuenta y, en consecuencia demerita el ejercicio de competencias constitucionales que detentan los niveles estatales y municipales de gobierno (num. 2, artículo 164, 169 y 178, numeral 1 CRBV, 1999) Pudiendo ocurrir en el futuro, con ocasión de las decisiones de las Asambleas citadas, en relación a la demarcación territorial, conflictos y superposiciones del ámbito territorial que pudiera no ser coincidente con el establecido por los órganos de los niveles estatales y municipales de gobierno

4. Organización e integración del Consejo Comunal.

Como ya se ha planteado anteriormente, de acuerdo al artículo 4 ordinal 5 de la LCC, en concordancia con el encabezamiento de su artículo 6, la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas constituye “la máxima instancia de decisión del consejo comunal”, y a los fines de su funcionamiento esta estructurado por un órgano ejecutivo y dos (2) Unidades: Una Unidad de Gestión Financiera y otra Unidad de Contraloría Social (artículo 7).

El órgano ejecutivo del Consejo Comunal estará integrado por los voceros y voceras de los comités de trabajo, estos comités de trabajo se encuentran enumerados con carácter enunciativo, en el artículo 9 de la LCC, y señala lo siguiente:

La asamblea de ciudadanos y ciudadanas determina y elige el número de voceros y voceras de acuerdo a la cantidad de comités de trabajo que se conformen en la comunidad, tales como:

1. Comité de Salud

- 2. Comité de Educación**
- 3. Comité de Tierra Urbana o Rural**
- 4. Comité de Vivienda y Hábitat**
- 5. Comité de Protección e Igualdad Social**
- 6. Comité de Economía Popular**
- 7. Comité de Cultura**
- 8. Comité de Seguridad Integral**
- 9. Comité de Medios de Comunicación e Información**
- 10. Comité de Recreación y Deportes**
- 11. Comité de Alimentación**
- 12. Comité de Mesa Técnica de Agua**
- 13. Mesa Técnica de Energía y Gas**
- 14. Comité de Servicios**
- 15. Cualquier otro que considere la comunidad de acuerdo a sus necesidades**

Las personas identificadas como voceros y voceras se encuentran definidas en el ordinal 8 del artículo 4, donde se señala que estas deben ser de:

“... reconocida solvencia moral, trabajo comunitario, con capacidad de trabajo colectivo, espíritu unitario y compromiso con los intereses de la comunidad...”

En cuanto a la Unidad de Gestión Financiera y la Unidad de Contraloría Social, son órganos del Consejo Comunal, las cuales deben estar integradas por cinco (5) habitantes, elegidos por la asamblea de Ciudadanos y ciudadanas de la comunidad respectivas (artículo 10 y 11 LCC).

La Unidad de Gestión Financiera constituye el órgano de ejecución financiera de los consejos Comunales, cuya función será la de administrar tanto los recursos financieros como los no financieros, servir como órgano de inversión y de créditos, además de ser intermediario en las negociaciones financieras de los diferentes fondos. Esta unidad de Gestión Financiera operará bajo la denominación de Banco Comunal, tal como lo indica el primer aparte del artículo 10 de LCC, que señala lo siguiente:

A los efectos de esta Ley, la unidad de gestión financiera se denominará Banco Comunal. El banco Comunal pertenecerá a un Consejo Comunal o a una Mancomunada de consejos comunales, de acuerdo con el desarrollo de las mismas y a las necesidades por ellos establecidas.

La Unidad de Contraloría Social, como su nombre lo indica tendrá como función primordial ejercer “la contraloría social y fiscalización”, además de servir como ente de «control y supervisión del manejo de los recursos asignados» en este caso se entiende que son todos los recursos que reciba el Consejo Comunal, o aquellos que el mismo pueda generar. Asimismo, podrá controlar, fiscalizar y supervisar aquellos «programas y proyectos» que correspondan a los planes de inversión pública que hayan sido «presupuestados y ejecutados» por el gobierno en sus diferentes niveles de distribución de poder (nacional, regional o municipal).

Por otra parte, en este punto queremos referirnos igualmente a la edad requerida a las personas para ser integrante de un Consejo Comunal, ya que si bien es cierto que la LCC establece que la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas es la máxima autoridad del Consejo comunal, y estará integrada por habitante de la comunidad mayores de 15 años, como lo estipula su artículo 6, de la siguiente manera:

“La Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas es la máxima instancia de decisión del consejo comunal, integrada por los habitantes de la comunidad, mayores de 15 años...”

No se explica, en este sentido la razón por la cual la LCC, establece por una parte, que las personas mayores de 15 años tienen el derecho a integrar las Asambleas de Ciudadanos y Ciudadanas, como máxima instancia de decisión del Consejo Comunal, y por la otra, exija mas adelante el requisito de la mayoría para poder integrar algunas de las unidades que conforman el Consejo Comunal, en este caso estamos hablando de la Unidad de Contraloría Social y de la Unidad de Gestión Financiera, definidas en los artículo 10 y 11 de la LCC.

Si bien es cierto que las personas mayores de 15 años pueden formar parte de la Asamblea de Ciudadanos, como máxima autoridad en cuanto a poder de decisión dentro del consejo comunal, mal podría impedirse formar parte de algunas de sus unidades, bien sea la de Gestión Financiera o Contraloría Social, pensamos que se estaría limitando de alguna manera, el derecho que tienen aquellas personas mayores de 15 años, de formar parte de esta nueva instancia de participación. No teniendo sentido en este caso, que la LCC, haya estipulado en su artículo 6, que la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas es la máxima instancia de decisión del Consejo Comunal, la cual debe estar integrada por personas mayores de 15 años de edad.

5. De las Organizaciones Comunitarias.

En cuanto a las organizaciones comunitarias la LCC, establece en su artículo 4 numeral 8 que estas pueden ser de diferentes índoles, las cuales, las Asambleas de Ciudadanos Ciudadanas como máxima autoridad puede agruparlas de acuerdo a los objetivos e intereses que le sean comunes. En este sentido el referido numeral del artículo 4 menciona algunos ejemplos sólo con carácter enunciativo, los siguientes:

“comités de tierras, comités de salud, mesas técnicas de agua, grupos culturales, clubes deportivos, puntos de encuentros y organizaciones de mujeres, sindicatos y organizaciones de trabajadores y trabajadoras, organizaciones juveniles o estudiantiles, asociaciones civiles, cooperativas, entre otras”

Por otro lado, nos parece acertado que el legislador haya definido algunos grupos con un carácter meramente enunciativo, ya que deja abierta la posibilidad de incorporar nuevos grupos sociales, y también la participación de otras organizaciones de la sociedad organizada que vienen funcionando desde décadas pasadas, como es el caso de las denominadas asociaciones de vecinos.

6. Elección, duración y requisitos de los integrantes del Consejo Comunal.

La LCC señala que tanto los voceros y voceras de los distintos comités de trabajo como los integrantes de los órganos que conforman las Unidades de Gestión Financiera y de Contraloría Social, serán elegidos y elegidas por medio del voto, a través de elecciones directas y secretas, organizadas por la asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas como máximo poder de decisión dentro del Consejo Comunal (artículo 12 LCC).

También señala el mencionado artículo en su encabezamiento, que el ejercicio de tales funciones será por un tiempo determinado de dos (2) años, con reelección inmediata, y cuyo ejercicio será de carácter ad honorem.

En este sentido, se observa que la LCC, en cuanto a la reelección de los integrantes del Consejo Comunal, no hace referencia si se trata de una reelección inmediata por períodos determinados o si se trata de una reelección indefinida. Se puede pensar que esta situación obedeció a una omisión de parte del legislador nacional de no establecer el lapso de tiempo para la reelección de los integrantes del Consejo Comunal, o si por el contrario surgió en el contexto de la campaña electoral para las elecciones presidenciales de Venezuela año 2006, donde el candidato a la reelección presidencial Hugo Chávez Frías, en uno de sus planteamientos en caso de ser reelecto, es la posibilidad de una reforma constitucional donde se incorpore el mecanismo de la reelección indefinida.

Asimismo, se observa que la LCC, plantea como especie de una limitación o un aspecto discriminatorio en cuanto a los requisitos de elegibilidad para los integrantes de las Unidades de Contraloría Social

Financiera y la de Gestión Financiera, ya que el artículo 14 en su numeral 2, exige la mayoría para poder aspirar a ser integrante de algunas de estas Unidades. Esta observación se plantea en el sentido de que la misma LCC, señala en su artículo 6, que la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas es la máxima instancia de decisión del Consejo Comunal, y al mismo tiempo nos indica que para integrar esta Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas, además de ser habitante de la comunidad se exige ser mayor de “quince (15) años”. Nos resulta como contradictorio, ya que si la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas es la máxima instancia de decisión del Consejo Comunal, y legalmente se integra por personas mayores de quince (15) años, mal podría en este sentido, limitarse a estas mismas personas por razones de edad a los efectos de integrar algunas de las Unidades de Control Social y de Gestión Financiera, ya que se supone que éstas, en cuanto a poder decisorio se encuentran por debajo de las Asambleas de Ciudadanos y Ciudadanas.

Igual comentario merece cuando se habla en el artículo 19 “de la Asamblea Constituyente Comunitaria, en la cual se eligen, por primera vez, los voceros y voceras de los comités de trabajo y demás integrantes de los órganos económicos – financiero y de control del Consejo Comunal,” donde se considera para la validez de la misma, la asistencia de al menos el veinte por ciento (20%) de los miembros de la Comunidad, mayores de “quince (15) años.” (*subrayado nuestro*)

7. Del equipo promotor provisional y Asamblea Constituyente Comunitaria.

Pareciera en una primera instancia confundirse al equipo promotor provisional y la asamblea constituyente comunitaria, no sabemos a ciencia cierta si es una confusión o se está utilizando el término “constituyente” como un termino de uso cotidiano y de manera exagerada. Sería recomendable elegir y hablar de la asamblea constituyente comunitaria, y dentro de estos parámetros hacer mención especial al equipo promotor, estableciendo sus funciones, integración, comisión electoral, etc., tal como se encuentra plasmado en los artículos 15, 16,17 y 18 de la LCC.

8. De las funciones del Consejo Comunal.

Pensamos que el legislador quiso hablar de funciones del Consejo Comunal y no de funcionamiento del Consejo Comunal que es otra cosa. En este sentido la LCC establece una serie funciones del Consejo Comunal, a través de su órgano ejecutivo en el artículo 21. Asimismo establece las funciones de la Unidad de Contraloría Social, en el artículo 22 y las funciones de la Unidad de Gestión Financiera, en el artículo. En cuanto a las funciones ejercidas por el Consejo Comunal, bien sea a través de su órgano ejecutivo o a través de sus Unidades (Contraloría Social y de Gestión Financiera), se observa que se pueden derivar algunos con conflictos o problemas en cuanto a concurrencia de competencias con otras instituciones, como sería el caso de de algunas competencias que la Ley Orgánica del Poder Público, le asigna a los Municipios como “unidad política primaria y autónoma de la organización nacional”, concretamente en sus artículos 55, 56 y 57.

Asimismo, podría presentarse semejante situación con algunas de las facultades atribuidas a las Juntas Parroquiales, señaladas en los veintiún (21) ordinales del artículo 36 de la Ley Orgánica del Poder Publico Municipal.

En este contexto, morales y otras (2006) señalan:

Otra cuestión que debe abordarse tiene que ver con las áreas asignadas a los Consejos Comunales, reflejadas en la constitución de sus comités de trabajo (Artículo 9), las cuales operaran en el área de las competencias municipales (Artículo 178 CRBV) y de las atribuciones de las juntas parroquiales (artículo 37 LOPPM), en su casi totalidad. Como puede observarse en los siguientes cuadros:

Cuadro N° 1

L.O.P.P .M (Artículos 52 y 56) Competencias Municipales. Administración de los intereses propios de la vida local y gestión de las actividades y servicios que requieran la comunidad.

- Atención Primaria a la Salud.*
- Educación Pre-escolar.*
- Vivienda de Interés Social.*
- Promoción del Desarrollo Económico y Social.*
- Actividades Culturales.*
- Protección Vecinal y Policial, Servicios de Protección y Vigilancia.*

Cuadro N° 2

L.C.C. (Artículo 9). Áreas de los Comités de Trabajo.

- Salud*
- Educación*
- Tierra Urbana y Rural*
- Vivienda y Hábitat*
- Protección e Igualdad Social*
- Economía Popular*
- Cultura y Medios de Comunicación e Información*
- Recreación y Deportes*
- Alimentación*
- Servicios de Agua, Energía y otros Servicios.*

En el cuadro Nº 1 se comparan las leyes del Poder Público Municipal y la de los Consejos Comunales, de donde se desprende que por un lado las competencias de estos últimos son más amplias que las primeras, no obstante, existe –como puede observarse en las filas del cuadro– superposición de competencias en diversas áreas, con los organismos municipales.

Como puede observarse de los gráficos existe una superposición en las funciones y en la asignación de recursos para atender a las mismas, profundizando la falta de transparencia y afectando la eficiencia de las actuaciones en las cuales pueden llegar a converger dos o más de las instancias mencionadas, debilitando el propósito que se declara a perseguir mediante los Consejos Comunales, dar respuestas a las necesidades y aspiraciones de la comunidad.

9. Gestión y administración de los recursos del Consejo Comunal.

Llama la atención que el capítulo V de la LCC, donde se establece la forma de gestionar y administrar los recursos del Consejo Comunal, no haga mención directa a los Bancos Comunales, como brazo e instrumento financiero de los recursos del consejo comunal.

Ahora bien, la LCC en su artículo 25 habla de los recursos que puede recibir de forma directa los Consejos Comunales, y los menciona a través de seis (6) numerales. Esto es, los transferidos por la República, los estados y municipios, los que provengan de la Ley del FIDES y LAEE, de la administración de los servicios públicos transferidos por el estado, los generados por su propia actividad, las donaciones y cualquier otro que permita la Constitución Nacional

Para gestionar y administrar los recursos financieros del Consejo Comunal, la LCC, prevé en su artículo 22, en primer lugar las funciones de la Unidad de Gestión Financiera, a través del banco comunal.

El banco comunal se encargará entonces de administrar tanto los recursos asignados al Consejo Comunal, como los generados por ellos, bien sean de carácter financieros o no financieros.

En este sentido, se habla de unos recursos no retornables y otros

retornables al Consejo Comunal respectivo, los no retornables serían todos aquellos que se le otorgan al Consejo Comunal, a través del Fondo Nacional de los Consejos Comunales, el cual se encuentra adscrito al Ministerio de Finanzas (artículo 28 LCC), y cuya finalidad son para invertir en determinadas obras de infraestructura así como en servicios para la comunidad.. Serán entonces recursos para que la propia comunidad a través de su Consejo Comunal, decida ejecutar en reparaciones o construcciones escolares, canchas deportivas, aceras, cunetas, etc. El propósito de la ley es que estos recursos no regresen al Estado como tal, sino más bien que se retribuyan a través del bienestar social para la comunidad y el pueblo en general.

Los recursos retornables serían por ejemplo los que aporta el Fondo de Desarrollo Micro financiero (FONDEMI), que serían recursos que se deben destinar para el desarrollo de proyectos productivos, los cuales si deben regresar al banco comunal, a los efectos de que se puedan beneficiar otras personas.

La Unidad de Contraloría Social, servirá en este caso como lo estipula el artículo 11 en concordancia con el 23 de la LCC, para realizar funciones de vigilancia, contraloría social, y supervisión de los recursos asignados o generados por el Consejo Comunal, como también a los diferentes “programas y proyectos de inversión pública” en todas y cada una de sus fases.

En este mismo orden de ideas, la unidad de Contraloría Social se encuentra obligada a rendir cuenta pública de sus actuaciones de manera periódica ante la comunidad respectiva. (Artículo 23, Numeral 5 LCC)

En cuanto a la figura del Fondo Nacional de los Consejos Comunales, se observa que también presenta cierto sesgo centralista, (artículo 28 LCC) en el sentido de que es constituido como un servicio autónomo pero sin personalidad jurídica, adscrito al Ministerio de Finanzas, y la junta directiva que lo regirá estará:

“...conformada por un presidente o presidenta, tres miembros principales y tres suplentes, designados por el Presidente o Presidenta, en Consejos de Ministros y Ministras”

Este Fondo Nacional de los Consejos Comunales, tiene como objetivo fundamental, de acuerdo al artículo 29 de la Ley:

“...financiar los proyectos comunitarios, sociales, y productivos, presentados por la Comisión Nacional Presidencial del Poder popular en sus componentes financieros y no financieros”.

10. De las comisiones presidenciales del Poder Popular.

Como una clara evidencia del carácter centralista de la LCC, se puede calificar la creación de la Comisión Presidencial del Poder Popular, ya que la misma, es designada directamente por el Presidente de la República, y así se evidencia del contenido del artículo 30 de la LCC en sus Cinco (5) numerales, los cuales hacen referencia, a que esta comisión se crea a los fines de:

- 1. Orientar, coordinar y evaluar el desarrollo de los Consejos Comunales a nivel nacional, regional y local.**
- 2. Fortalecer el impulso del poder popular en el marco de la democracia participativa y protagónica, y el desarrollo endógeno, dando impulso al desarrollo humano integral que eleve la calidad de vida de las comunidades.**
- 3. Generar mecanismos de formación y capacitación**
- 4. Recabar los diversos proyectos aprobados por los consejos comunales.**
- 5. Tramitar los recursos técnicos, financieros y no financieros necesarios para la ejecución de los proyectos de acuerdo a los recursos disponibles en el Fondo Nacional de los Consejos Comunales.**

6. Crear en las comunidades donde se amerite o considere necesario, Equipos Promotores Externos, para impulsar la conformación de los Consejos Comunales, de acuerdo a lo establecido en la presente Ley y su Reglamento.

Asimismo, el instrumento legal en estudio, ratifica su carácter centralista a través de los artículos 31 y 32, donde se crean las Comisiones Regionales y Locales Presidencial, es decir se crearan Comisiones regionales Presidenciales por cada estado y comisiones Locales Presidenciales por cada municipio, pero “previa aprobación del Presidente de la República” como lo indican los artículos 31 y 32 respectivamente, de la LCC.

En este contexto, Iranzo (2005) señala:

Dicho de otra manera, para que las sociedades locales asuman su propio destino, dentro de los márgenes del Estado-Nación y como resultado de procesos sociopolíticos abiertos donde se transfieran poder y competencias, la colectividad debe buscar en sus propias dinámicas los factores que le permitan aprovechar su potencialidades, las cuales pueden estar mediatizadas por relaciones subordinadas a estructuras sociopolíticas tradicionales, haciendo de la participación un ejercicio retórico e intrascendente.

Además, la realidad de la participación no consiste simplemente en la creación de oportunidades para ejercerla, o que desde los distintos niveles del Estado se ofrezcan mecanismos más o menos institucionalizados para actuar “corresponsablemente” o en obtener mediante la presión organizada la aceptación del derecho a estar involucrado en las decisiones del poder público. Cada sociedad detenta unas condiciones sociohistóricas y sociopolíticas que son el reflejo de su nivel de desarrollo, en las que la cultura y la tradición local juega un papel preponderante y que se manifiestan con distintas características dependiendo de las condiciones

socioeconómicas de cada estrato poblacional, que pueden ser identificadas como capacidades.

El Último Capítulo de la LCC (VIII) hace referencia a dos Disposiciones: Una Transitoria y otra Derogatoria. En la primera se plantea, que aquellos Consejos Comunales que se hayan constituidos antes de la entrada en vigencia de esta Ley, serán sometidos a un proceso de legitimación y regularización con el objeto de adecuarlos a las nuevas disposiciones legales.

Esta fue una decisión del legislador muy ajustada a la realidad, ya que los Consejos Comunales, eran conocidos por un gran sector de la población y venía funcionando, quizás como experimento democrático de participación impulsados por el mismo gobierno nacional, desde mucho antes que surgiera la Ley. Pudiéramos estar presenciando en este caso particular, lo que en otrora aconteció con la legitimación de las asociaciones de vecinos, a través de la derogada Ley Orgánica de Régimen Municipal y su Reglamento Parcial Nº1, sobre la Participación de la Comunidad, en el sentido de que estas comenzaron a funcionar en principio, como asociaciones de mero hecho y posteriormente fueron reconocidas mediante leyes y reglamentos.

En la segunda, se plasma la derogatoria del artículo 8 de la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública del año 2002, el cual hacía referencia a los Consejos Parroquiales y Comunales, donde se planteaba que los Consejos Locales de Planificación, debían desarrollar y promover la red de Consejos Parroquiales y Comunales, cuya función sería la de convertirse en el principal instrumento de participación y protagonismo del pueblo en la gestión de las políticas públicas locales.

Consideraciones Finales.

Antes de la entrada en vigencia de la Constitución Nacional de la República Bolivariana de Venezuela, ya la sociedad venezolana demandaba la necesaria creación de espacios de participación comunitaria sobre los asuntos inherentes a la gestión pública, como una forma de contribuir a la

solución de los diferentes problemas que aquejaban a la población en general. Esto en gran medida obedeció a la crisis de los partidos políticos dominantes, durante las dos últimas décadas del siglo pasado, debido a que esos partidos políticos se constituyeron en los principales actores y mediadores de la sociedad ante los diferentes entes gubernamentales del Estado. Con la Constitución Nacional de 1999, y dentro del marco de la democracia participativa y protagónica que establece la misma, nacen los Consejos Comunales, como verdaderos experimento participativo para las comunidades organizadas. Figuras estas, que deben ser sometidas a un proceso de observación y evaluación, a los efectos de medir su eficiencia e impedir el control político partidista por los gobernantes de turno, en los diferentes niveles de distribución del poder.

Sobre la institucionalización de los Consejos Comunales, existen grandes expectativas desde los diferentes sectores de la sociedad para materializar la democracia participativa y protagónica establecida en la Constitución Nacional. Sólo, que ésta no debe estar sometida ni sujeta a ningún tipo de inclinación política, en el sentido que pueden vivir la experiencia que en otrora tuvieron otras formas de organización social.

Aun, cuando la ley que regula la figura de los Consejos Comunales, apenas acaba de cumplir un año de vigencia, ya se plantea una posible reforma, debido a que son muchas las críticas y observaciones que se le vienen haciendo a ese importante instrumento. Quizás, esto obedezca a la manera tan apresurada como se aprobó la ley, y a una serie de aspectos de vital importancia que no se tomaron en cuenta para su desarrollo, tales como: la falta de delimitación y definición con otras formas de organización social establecidas en otras leyes, como la Ley del Poder Público Municipal y la ley de los Consejos Locales de Planificación Pública. Asimismo, se ha observado falta de asesoramiento, capacitación y formación para sus destinatarios.

Para el desarrollo y ejercicio eficaz, de esta nueva figura participativa, es imperativo para las comunidades organizadas la formación y capacitación de los integrantes de los Consejos comunales, a los efectos de poder incidir de manera significativa en los procesos de toma de decisiones sobre las políticas públicas que desarrolle el Estado.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

MORALES, E., CUÑARRO, E. y LEAL N. (2006, junio) **Los Consejos Locales en el Diseño Constitucional de la Democracia Participativa en Venezuela.** Ponencia presentada en el IX Congreso de Derecho Constitucional. Universidad de los Andes. Caracas-Venezuela.

FEO LA CRUZ, M. (1999) **La Participación de la Sociedad Civil en el Proceso de Gestión Pública.** Universidad de Carabobo. Valencia-Venezuela.

IRANZO, T. Mauricio. (2005) Desarrollo y Capital Social: **Aproximación a una Caracterización Cualitativa.** Revista Cuestiones Locales N° 04. Universidad de Carabobo. Ediciones CDCH. Valencia.

LANDAEZ, A., Nelly y QUIJADA, Martín. Los Consejos Locales de Planificación Pública **¿Un Nuevo Espacio para la participación de las Comunidades en los Gobiernos Locales?** Revista Cuestiones Locales N° 04. Universidad de Carabobo. Ediciones del CDCH. Valencia.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV. 1999) Gaceta Oficial N° 5.453. Extraordinario. Marzo 2000.

Ley de los Consejos Comunales. Gaceta Oficial N° 5806.Extraordinario. Abril 2006.

Ley Orgánica del Poder Público Municipal. Gaceta Oficial N° 38.204. Ordinario. Junio 2005.

Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública. Gaceta Oficial N° 37463 Ordinario. Junio 20002

Reglamento Parcial N° 1 de la ley Orgánica de Régimen Municipal sobre la Participación de la Comunidad. Decreto N°1.297.