



**UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO
VICERRECTOR ACADÉMICO
DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO
AREA DE DERECHO
POSTGRADO EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

TRABAJO ESPECIAL DE GRADO

**LOS CONSEJOS COMUNALES COMO MECANISMO DE PARTICIPACIÓN
CIUDADANA EN EL MARCO DE LOS SISTEMAS CONSTITUCIONALES Y
LEGALES**

**Presentado por
Fuentes, Gabriela**

**Para Optar al Título de
Especialista en Derecho Administrativo**

**Tutor
Haro, José Vicente**

Caracas, 10 de mayo, 2013



**UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO
VICERRECTOR ACADÉMICO
DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO
ÁREA DE DERECHO
POSTGRADO EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

APROBACIÓN DEL TUTOR

Por la presente hago constar que he leído el Proyecto de Trabajo Especial de Grado, presentado por la ciudadana **Gabriela Fuentes Espinoza**, titular de la Cédula de Identidad 11.740.431 para optar al Título de Especialista en Derecho Administrativo, cuyo título es: **Los Consejos Comunales como Mecanismo de Participación Ciudadana en el Marco de los Sistemas Constitucionales y Legales;** y manifiesto que dicho trabajo reúne los requisitos y méritos suficientes para ser sometido a la evaluación por parte del jurado examinador que se designe.

En la Ciudad de Caracas, a los 24 días del mes abril de 2013.

José Vicente Haro

CI. 13.066.473



**UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO
VICERRECTOR ACADÉMICO
DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO
AREA DE DERECHO
POSTGRADO EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

**LOS CONSEJOS COMUNALES COMO MECANISMO DE PARTICIPACIÓN
CIUDADANA EN EL MARCO DE LOS SISTEMAS CONSTITUCIONALES Y
LEGALES**

**Autor: Gabriela Fuentes
Tutor: José Vicente Haro
Fecha: 07 de mayo de 2013**

RESUMEN

Ante la presencia de los consejos comunales como una nueva vía de ejercicio del derecho de participación política en Venezuela, se hizo necesario determinar el alcance legal de sus competencias en el contexto del sistema federal descentralizado, igualmente se procedió a hacer un estudio comparativo de cómo el derecho comparado, ha ido implementado los consejos comunales, a los fines de determinar el origen de dicha figura en nuestro país, así como el de determinar cuales han sido sus fortalezas y debilidades, con el objeto de no cometer los mismos errores, de allí que el tema objeto del presente trabajo lo constituye: los consejos comunales como mecanismo de participación ciudadana en el marco de los sistemas constitucionales y legales. La importancia de la presente investigación, radicó en ayudar a establecer su rol dentro del sistema comunal venezolano y contribuir a dar ideas para que se conviertan en un mecanismo realmente eficaz y eficiente. La metodología utilizada, se tradujo en una investigación teórica, de tipo documental, a un nivel descriptivo, la cual se materializó a través del análisis de contenido de naturaleza cualitativa. Con la presente investigación, se aportaron soluciones y recomendaciones de cómo debe ser la forma correcta de la implementación de los consejos comunales como mecanismo de participación ciudadana, el cual debe traducirse, entre otras cosas, tal y como se señaló, en la actuación coordinada de dicha figura con las competencias de los Estados y Municipios en la consecución de los fines que demanda la colectividad.

Palabras clave: consejos comunales, participación ciudadana, descentralización, comunidad.

Lista de Siglas:

CRBV: Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

LOCS: Ley Orgánica de Contraloría Social.

LOCC: Ley Orgánica de los Consejos Comunales.

LOC: Ley Orgánica de las Comunas.

LOPP: Ley Orgánica del Poder Público.

LOPPM: Ley Orgánica del Poder Público Municipal.

Índice General	Pág.
Constancia de Aprobación del Tutor	i
Resumen	ii
Introducción	1
I. Mecanismos de Participación Ciudadana establecidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela	5
1.1 Noción y antecedentes en Venezuela.	
1.2. Principios y normas de la CRBV (1999) sobre participación ciudadana.	
1.3. Mecanismos de participación establecidos en la CRBV (1999).	
1.3.1. Mecanismos de participación en lo social y económico.	
1.4. La participación ciudadana según las principales sentencias de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia que se han pronunciado sobre el tema.	
II. Los Consejos Comunales como Mecanismos de Participación ciudadana en el Derecho Comparado	30
2.1. Soviets Rusos.	
2.2. Argentina.	
2.3. Francia (Comuna de París).	
2.4. Cuba	
III. Los Consejos Comunales en la Legislación Venezolana	60
3.1. Configuración política.	
3.2. Los Consejos Comunales en la LOCC (2010).	
3.2.1. Naturaleza jurídica de los Consejos Comunales en la LOCC (2010).	
3.2.2. Principios que rigen los Consejos Comunales.	
3.2.3. Rol de los Consejos Comunales en lo económico.	
3.2.4. Procedimiento de constitución de los Consejos Comunales.	
3.2.5. Organización y funcionamiento de los Consejos Comunales.	

- 3.2.6. Los Consejos Comunales y la participación ciudadana.
- 3.2.7. Los Consejos Comunales y la propiedad privada.
- 3.2.8. Valoración de la LOCC (2010).
- 3.3. De los Consejos Comunales en las leyes que regulan el Poder Popular.
 - 3.3.1. Ley Orgánica del Poder Popular.
 - 3.3.2. Ley Orgánica de las Comunas.

Conclusiones	98
Referencias Bibliográficas	100

Introducción

No han sido pocas las interrogantes que se han planteado en el foro jurídico y político con respecto al paso dado por el proceso constituyente de 1999 de modificar el esquema de participación política en Venezuela. De un modelo netamente basado en el sistema de la “representación”, hacia la implementación de la denominada democracia participativa, la cual generó diversas dudas sobre su sentido y alcance, ante una falta de la cultura venezolana en la que no se han desarrollado muchos signos de participación, salvo en determinados tópicos a nivel municipal, vecinal.

El modelo planteado por el constituyente, así como las recientes leyes en materia de consejos comunales y de comunas, ameritan, necesariamente, de un estudio minucioso sobre la materia, la cual, comprende el objeto principal de la presente investigación.

La intriga del verdadero sentido acerca de la implementación de la “democracia participativa”, el planteamiento y la interpretación hermenéutica acerca del alcance de este modelo y de cuáles principios son los que la infundan, determinan la necesidad de investigar desde la doctrina jurídica, aquellos aspectos que pueden delimitar su estructuración y conformación política y jurídica como un nuevo sistema en la cual se busca la inserción política de la participación popular.

Según la teoría de la democracia representativa, la participación del pueblo se restringe a elegir a sus representantes para que estos actúen en representación del pueblo, en la toma de decisiones sobre los asuntos públicos, es decir, insta y se limita a un concepto únicamente representativo.

En cambio, la democracia participativa, establece que la representación política sea necesaria para cualquier democracia; sin embargo, el titular de la soberanía es el

pueblo, por lo tanto, estos tienen derecho a participar de forma directa en los asuntos públicos. Las personas son el eje de la democracia, que es a su vez el fin de la actividad política.

En esta línea de ideas, la representación política se fundamenta en la libertad, el sufragio, etc, en consecuencia sin el principio de representación, vinculado al sufragio, la democracia directa no tendría aplicación en ordenamiento jurídico alguno. Peña (2008), sostiene que el sistema de democracia participativa “esta caracterizado por una imposibilidad material de aplicación, y sólo presta algunas de sus técnicas a la democracia representativa, con la finalidad tendencial de perfeccionarla, pero sin que ello signifique la conversión de esta en participativa” (pp.313-314).

Por ello se sostiene, que a pesar de que la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), estipula en su artículo 6 que el Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela es un gobierno democrático y participativo, la democracia sigue siendo representativa con técnicas de participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos.

Preliminarmente se puede decir, que la participación política es un derecho humano vital para la democracia, como lo expone el autor Ayala (1996), “Por ello, la participación política además de ser un derecho inherente a los ciudadanos en toda democracia, es al mismo tiempo una condición indispensable para su transparencia y legitimidad” (p.50).

En este orden de ideas, a partir de 1989, en virtud de la promulgación de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de competencias del Poder Público y de la reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, se promovió en Venezuela la política de descentralización, incentivando la participación

activa de los ciudadanos que antes se había especializado por ser pasiva en virtud de que el Estado Venezolano siempre se caracterizó por ser un estado centralizado, en donde el poder se concentraba únicamente en el Poder Nacional.

Siguiendo el mismo lineamiento, la CRBV (1999), estipula expresamente y por primera vez en Venezuela, el sistema de participación ciudadana en los asuntos públicos. Ello así, los mecanismos de participación ciudadana son una forma de acercamiento del poder al ciudadano, a los fines de promover la descentralización y descongestionar al poder central de funciones que pueden ser asumidas por los ciudadanos organizados, a través de los diferentes mecanismos de participación establecidos en la Constitución y en la legislación venezolana.

En consonancia con lo anterior, la CRBV (1999), estipula en su artículo 62 la participación ciudadana como un derecho que poseen los ciudadanos en aras de la satisfacción del interés general, y a los fines de una mejor calidad de vida.

Igualmente el artículo 70 de la CRBV (1999), consagra como medios de participación política y social, el referendo, la consulta popular, la asamblea de ciudadanos, las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, entre otros. Asimismo, dicho artículo dispone que la ley establecerá las condiciones para el efectivo funcionamiento de los medios de participación.

Posteriormente, en el año 2005, se dictó la LOPPM, la cual reglamentó las vías de participación ciudadana en los asuntos de interés local y estipuló en el artículo 112 los consejos parroquiales y comunales.

Igualmente, en el año 2006 se promulgó la LCC, y en el 2009 se dictó la LOCC, en dichas leyes se consagró a los consejos comunales como mecanismo de participación ciudadana; la cual tiene, en principio, por objeto descongestionar las

actividades que tiene asignadas el poder central, así como de cooperar con los municipios en la consecución de los fines que demanda la colectividad.

Por todo lo anterior, ante la presencia de los consejos comunales como una nueva vía de ejercicio del derecho de participación política en Venezuela, se hace necesario determinar el alcance legal de sus competencias y su interacción con las competencias de los estados y de los municipios en el contexto del sistema federal descentralizado; por otro lado resulta vital examinar si son verdaderamente una figura que se desenvuelve de manera descentralizada del Poder Central, de conformidad con lo consagrado en la CRBV (1999), y si estos operan coordinadamente con los entes municipales.

Teniendo en cuenta lo antes expuesto, el objetivo general de este trabajo es el análisis de los consejos comunales como mecanismo de participación ciudadana en el marco de los sistemas constitucionales y legales, consagrados en otros países. Los objetivos específicos de la presente investigación se traducen en: i) identificar los mecanismos de participación ciudadana establecidos en la CRBV (1999); ii) analizar la figura de los consejos comunales como mecanismo de participación ciudadana en el derecho comparado; iii) analizar los consejos comunales en la legislación venezolana. La metodología a seguir, se traduce en una investigación teórica, de tipo documental, a un nivel descriptivo, la cual se materializará a través del análisis de contenido de naturaleza cualitativa. El trabajo se dividirá en tres capítulos; en el primer capítulo se hará una definición de los consejos comunales como mecanismo de participación ciudadana en el derecho comparado; en el segundo capítulo se expondrán los principales mecanismos de participación ciudadana consagrados en la CRBV (1999), así como también se señalará cual es la posición dominante que tiene la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia sobre la participación ciudadana; finalmente, en el capítulo tres se analizará la figura de los consejos comunales en la LOCC (2009) y en las leyes que regulan el Poder Popular, el cual

encuentra su fundamento en los artículos 5 y 184 de la CRBV (1999), y es definido como el poder del pueblo organizado en diversas formas de participación, para la toma de decisiones en el ámbito político, social, económico, etc, con el objeto del ejercicio pleno de la soberanía, procurando la igualdad de condiciones.

I. Mecanismos de Participación Ciudadana establecidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela

1.1. Noción y antecedentes en Venezuela.

En relación con la participación ciudadana en el ámbito local, en España, Pastor (2009), refiere que la participación ciudadana constituye un elemento importante de la democracia, es decir que a mayor participación más consolidada y fuerte será la democracia. Igualmente, señala que la participación no se agota con el ejercicio de la democracia representativa (sufragio), sino que va más allá, constituyendo uno de los debates más importantes en el ámbito local.

Continúa señalando, que la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos forma parte de los principios democráticos, fortalece la autonomía local, y contribuye a la democracia y descentralización del poder. Que la efectividad de los derechos de los ciudadanos requiere de la colaboración, cooperación y coordinación entre las diversas administraciones públicas territoriales.

Expone a su vez, que la participación de los ciudadanos debe ser considerada en su conjunto, esto significa que debe comprender tanto a la democracia representativa como las técnicas de participación directa e indirecta en la gestión de los asuntos públicos.

Finalmente, en lo referente a la participación de los ciudadanos y al estatuto de los vecinos, el “Libro Blanco”, parte del convencimiento de que, en el contexto de un sistema democrático, la participación de los ciudadanos y de sus organizaciones en la vida pública local “constituye un fundamental activo que complementa la representación política, haciendo a ésta más dinámica y rica, en cuanto le aporta una retroalimentación constante de información, demandas y contacto con la realidad”(p.181).

La participación ciudadana en Venezuela es el proceso mediante el cual los ciudadanos intervienen individual o colectivamente en la toma de decisiones sobre asuntos públicos que le afectan en lo político, económico y social.

Con la promulgación de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (1989), los ciudadanos comenzaron a tener una participación más activa con el Estado en la satisfacción de las necesidades de la comunidad, en virtud de la transformación que se empezó a producir en nuestro país de la democracia representativa en democracia participativa.

Resulta importante, que en un gobierno coexistan tanto el sistema de democracia representativa como el sistema de democracia participativa. El sistema representativo es necesario a los fines de que la gestión del Estado funcione adecuadamente, e igualmente en un sistema democrático resulta vital que la actividad del Estado se lleve a cabo de la mejor manera posible, por cuanto los habitantes de la comunidad son los que mejor saben o conocen las necesidades esenciales para una mejor calidad de vida.

La democracia que primero existió fue la directa, ya que en las ciudades Griegas sólo tenían el derecho a participar en la gestión de la polis los hombres que eran considerados como libres, los cuales estaban conformados por un grupo muy pequeño

de ciudadanos. El pueblo era quien gobernaba, siendo rechazada cualquier tipo de representación.

Para que exista democracia directa, es fundamental que entre los individuos deliberantes y la deliberación como tal no existan intermediarios. Bobbio (1986) dispone “Por lo que respecta al referéndum, que es la única institución de la democracia directa que se aplica concreta y efectivamente en la mayor parte de los Estados de democracia avanzada, es un expediente extraordinario para circunstancias excepcionales”.

A los fines de la existencia de la democracia, es necesario el consenso de la mayoría, ahora bien, dicho asentimiento implica que debe existir una minoría que disienta o que no esté de acuerdo con esa mayoría.

Peña, (2008) ilustra lo siguiente:

...en los años que precedieron a la Revolución Francesa ROUSSEAU formuló su tesis sobre la democracia directa, sosteniendo que era la única clase de democracia posible, y en su definición rechazaba cualquier idea de representación, en virtud de que la ‘voluntad general’ que era idea de expresión de la voluntad de todos los ciudadanos en la búsqueda del bien común, no admitía ningún tipo de representación, pues al fin y al cabo la voluntad general era equivalente a la soberanía popular, y ésta ni era delegable ni era susceptible de ser representada. Ya sabemos que a esa tesis, MONTESQUIEU opuso su tesis sobre democracia representativa, que fue finalmente la que se impuso en el curso de la Revolución, pese a que la primera fue recogida parcialmente en la Constitución de 1793 (Año I), que si bien fue aprobada por la Asamblea Constituyente, nunca llegó a tener vigencia (p.208).

En este orden de ideas Bobbio, (1986), dispone:

Pero Rousseau estaba convencido de que ‘no ha existido ni existirá jamás verdadera democracia’, porque necesita de muchas condiciones que son difíciles de reunir, en primer lugar un Estado muy pequeño, ‘en donde se pueda reunir el pueblo y en donde cada ciudadano pueda sin dificultad conocer a los demás’; en segundo lugar ‘una gran sencillez de costumbres que prevenga o resuelva con anticipación la multitud de negocios y de deliberaciones espinosas’, luego ‘mucho igualdad en los rangos y en las fortunas’; y, por último, poco o ningún lujo’ (de lo que se podría deducir que no es Marx sino Rousseau el inspirador de la política de austeridad’) (p.49).

La democracia representativa fue originalmente definida por Montesquieu, en donde negaba que el pueblo ejerciera el poder de forma directa, afirmando que dicho poder debía ser desplegado a través de representantes que resultasen electos en un proceso electoral; de esta forma fue consagrado en la Constitución Francesa de 1791. Desde aquellos tiempos fue definida la democracia representativa como el gobierno del pueblo mediante representantes.

Peña, (2008) a su vez señala:

...la regla de oro de la democracia representativa es la mayoría, pero complementada con el predicamento de que dicha regla cobra valor, cuando se armoniza con otra regla, también de origen constitucional o legal, que regula el necesario respeto a las minorías, que a su vez encuentra concreción en la vigencia del derecho a la disidencia y a la

tolerancia, en virtud de que en la democracia representativa el pueblo deja de ser una unidad de gobernantes y gobernados (democracia directa), y pasa a ser una diversidad, lo que necesariamente la impregna de pluralismo (democracia pluralista) (pp.312-313).

La democracia representativa, significa que las deliberaciones que atañen a la colectividad, son tomadas por personas elegidas para este fin, es decir que no son llevadas a cabo directamente por quienes forman parte de ella.

En concordancia con lo anterior Bobbio, (1986) expuso:

...la democracia representativa que nosotros conocemos son democracias en las que por representante se entiende una persona que tiene las siguientes características: a) en cuanto goza de la confianza del cuerpo electoral, una vez elegido ya no es responsable frente a sus electores y en consecuencia no es revocable; b) no es responsable directamente frente a sus electores, precisamente porque él está llamado a tutelar los intereses generales de la sociedad civil y no los intereses particulares de esta o aquella profesión (pp.55-56).

Ello así, resulta importante resaltar, que el modelo socio político imperante en Venezuela desde los años 1958 hasta 1998, era predominantemente popular, es decir, estaba sustentado en un sistema bipartidista, con muy poca presencia de mecanismos de participación o democracia directa.

1.2. Principios y normas de la CRBV (1999) sobre participación ciudadana.

La CRBV (1999), define al Estado Venezolano como democrático, social de derecho y de justicia, tal y como se desprende de la exposición de motivos parágrafo

tercero la cual establece que “...el Estado propugna el bienestar de los venezolanos, creando las condiciones necesarias para su desarrollo social y espiritual, y procurando la igualdad de oportunidades para que todos los ciudadanos puedan desarrollar libremente su personalidad, dirigir su destino, disfrutar los derechos humanos y buscar su felicidad”.

Así las cosas, el artículo 2 de la CRBV (1999) adopta como valores superiores, la vida, la libertad, la igualdad, la solidaridad, la responsabilidad social, la ética, el pluralismo político, la preeminencia de los derechos humanos.

La función del Estado según lo que estatuye la CRBV (1999), será la de asegurar a los ciudadanos una vida bajo las premisas, entre otras, de la procura existencial, y en general con fundamento en los principios establecidos en la ley *in comento*, con el objeto de alcanzar la justicia.

En este orden de ideas Escarrá (2011) expone lo siguiente:

... prudente en este momento resulta recordar que el modelo de Estado instaurado a raíz de la promulgación de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, contempla a un Estado comprometido en cada una de sus manifestaciones de su actuación, con el logro de la felicidad y del desarrollo integral de los individuos y por ende, con la creación de las condiciones necesarias para que la misma sea efectivamente alcanzada; lo cual comporta la realización de un conjunto de tareas y cometidos de variada índole orientados todos a la satisfacción de las necesidades que aquejan a la población, a la correcta distribución de la riqueza de la Nación para escenificar el entorno apropiado que permita proporcionar al individuo los medios y las herramientas necesarias para que mejore su condición de vida, y se

alcance de esta manera la estabilidad social requerida para que el ciudadano se encuentre en la capacidad de desarrollarse a plenitud, lo que en definitiva se traducirá en la conformación de una sociedad justa, equilibrada y progresista, que cuente con la fuerza capaz de impulsar el desarrollo del país.

El modelo de Estado que señala Escarrá, de alguna forma se encuentra estipulado en la CRBV (1999), y es parte de la justificación de lo antes plasmado. La creación del Poder Popular, tiene que encuadrar en todos los poderes del Estado.

Ahora bien, a partir de la década de los años 80 fueron apareciendo diversos mecanismos de democracia directa en el ámbito local: los referendos para evaluar la gestión de gobernadores y alcaldes, así como las consultas para instituir los casinos y juegos de azar, consagrados en la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones (1964), Ley Orgánica del Sufragio (1998), y en la Ley Orgánica de Régimen Municipal (1989).

En este orden de ideas, en Diciembre de 1997, se promulgó la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, como un gran avance en la materia referente a los mecanismos de participación ciudadana.

Así las cosas, según la exposición de motivos de la CRBV (1999), los ciudadanos están investidos de llevar a cabo, un rol decisivo característico de un sistema de democracia participativa y protagónica, en los términos siguientes:

Se define la organización jurídico-política que adopta la Nación venezolana como un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia. De acuerdo con esto, el Estado propugna el bienestar de los

venezolanos, creando las condiciones necesarias para su desarrollo social y espiritual, y procurando la igualdad de oportunidades para que todos los ciudadanos puedan desarrollar libremente su personalidad, dirigir su destino, disfrutar los derechos humanos y buscar su felicidad.

Los principios de la solidaridad social y del bien común conducen al establecimiento de ese Estado social, sometido al imperio de la Constitución y de la ley, convirtiéndolo, entonces, en un Estado de Derecho. Estado social de Derecho que se nutre de la voluntad de los ciudadanos, expresada libremente por los medios de participación política y social para conformar el Estado democrático. Estado social y democrático de Derecho comprometido con el progreso integral que los venezolanos aspiran, con el desarrollo humano que permita una calidad de vida digna, aspectos que configuran el concepto de Estado de Justicia. Se corresponde esta definición con una de las principales motivaciones expresadas en el Preámbulo, es decir, el fin supremo de refundar la República para establecer una sociedad democrática. Ya no sólo es el Estado el que debe ser democrático, sino también la sociedad. Siendo democrática la sociedad, todos los elementos que la integran deben estar signados por los principios democráticos y someterse a ellos.

Se establece que la educación y el trabajo son los procesos fundamentales para garantizar los fines del Estado. De esta manera, los ciudadanos y las organizaciones sociales tienen el deber y el derecho de concurrir a la instauración y preservación de esas condiciones mínimas y de esa igualdad de oportunidades, aportando su propio esfuerzo, vigilando y controlando las actividades estatales, concienciando a los demás ciudadanos de la necesaria cooperación recíproca, promoviendo la participación individual y comunitaria en el orden social y estatal, censurando la pasividad, la indiferencia y la falta de solidaridad. Las personas y los grupos sociales han de empeñarse en la realización y

ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes, mientras que el Estado es un instrumento para la satisfacción de tales fines.

La doctrina, específicamente Pintaudi, (2008) ha definido la democracia participativa de la siguiente manera:

En el caso de la forma de gobierno llamada ‘democracia participativa’, el Estado, además de reconocer los derechos de los ciudadanos, comparte con ellos el poder de establecer criterios para las políticas públicas. Todo esto presupone ciudadanos informados y actuantes con influencia en la formulación y acompañamiento de políticas acordadas en conjunto, poder público y sociedad civil. Para que todo esto funcione más o menos bien, el poder público debe ser completamente transparente, informado sobre todas sus acciones (pp.208-209).

De lo anterior se desprende que con la CRBV (1999), se cambió el sistema que venía imperando en la Constitución de 1961, ya que como se ha dejado sentado en el presente trabajo, el sistema democrático imperante en nuestro país era fundamentalmente representativo pasando a ser ahora participativo y protagónico (actuación directa de la sociedad en los asuntos de interés general), es decir, un sistema de gobierno en donde los ciudadanos pasan a ser sujetos activos y protagonistas de su destino; a su vez, la democracia participativa y protagónica constituye una nueva forma de relación entre el Estado y la ciudadanía, en la que la democracia de partidos es suplida por la participación protagónica de los ciudadanos.

A este tenor, la participación ciudadana tal y como lo define la CRBV (1999), tiene como objeto integrar a la comunidad en la toma de decisiones, en la fiscalización, control y ejecución de acciones en asuntos públicos, es decir, que se les

permita a los ciudadanos desarrollarse como seres humanos para que de esta forma puedan lograr una mejor calidad de vida en la sociedad. Para poder alcanzar este propósito, es necesario que el Estado estimule o fomente la creación de condiciones necesarias a los fines de lograr una efectiva y eficiente participación ciudadana. Todo esto daría como resultado un mayor desarrollo de la democracia en nuestro país, siempre y cuando los ciudadanos valoren la importancia de tomar parte en las decisiones oficiales y en la formulación de planes y estrategias ante las autoridades gubernamentales, tanto municipales como estatales y nacionales; si esto se logra, se obtendrá el desarrollo de la democracia.

En este orden de ideas, del Preámbulo de la CRBV (1999), se constata que esta tiene como objetivo instaurar una sociedad democrática, participativa y protagónica, y que a su vez el gobierno debe ser descentralizado, participativo, electivo, democrático, responsable, pluralista, tal y como lo estipula el artículo 6 *eiusdem*.

Igualmente, el principio de participación se encuentra recogido en el artículo 5 de la CRBV (1999) cuando establece: “La soberanía reside intransferiblemente en el pueblo quien la ejerce directamente en la forma prevista en esta Constitución y en la ley, e indirectamente mediante el sufragio por los órganos que ejercen el Poder Público”.

Así las cosas, el artículo antes transcrito establece la convivencia del principio de participación con el principio de representación, en el sentido, de que cuando se ejerce la soberanía de forma directa estamos ante el principio de participación; pero cuando el pueblo elige a sus representantes a través del sufragio estamos en presencia de el sistema de democracia indirecta o de representación.

El sistema de participación tiene su origen en los principios de estado democrático y social consagrado en los artículos 2 y 5 de la CRBV (1999), el cual

proviene del concepto de soberanía, de que el modelo de estado no puede estar basado únicamente en el modelo de democracia representativa. El principio de participación, además de ser un principio que guía la actividad del Estado, constituye un derecho fundamental de conformidad con lo consagrado en el artículo 62 de la CRBV (1999).

Osorio (2006), ilustra la definición que le atribuyó Sánchez Viamonte a la soberanía de la siguiente manera:

...El mismo autor llega a definir la soberanía diciendo que es ‘la plenitud lograda por la voluntad política del pueblo para determinarse y para manifestarse, de suerte que está comprendida en ella la autolimitación o la sujeción de determinadas normas, establecidas como condición para su validez, y así, las formas jurídicas adquieren la importancia y jerarquía de condiciones impuestas a la soberanía...y de cuyo cumplimiento depende la legitimidad y validez de la voluntad política (p.895).

Expone igualmente el artículo 62, que la participación del pueblo es necesaria a los fines de que estos actúen como contralores sociales de la gestión que llevan a cabo los entes gubernamentales. Dicha actividad de control se podrá realizar a través de los distintos mecanismos de participación que estipula la CRBV (1999).

Los mecanismos de participación que consagra la CRBV (1999), son los estipulados en el artículo 70 del mencionado cuerpo normativo, dicho artículo señala que son medios generales de participación política y social los siguientes: en lo político: “la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocación del mandato, las iniciativas legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas cuyas decisiones serán de

carácter vinculante”, y en lo social y económico las siguientes: “las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas en todas sus formas incluyendo las de carácter financiero, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por los valores de mutua cooperación y la solidaridad”.

A su vez, la Ley Orgánica de Contraloría Social señala en su artículo 9, los medios de ejercicio de la contraloría social son: i) individual; ii) colectivamente: a través de la constitución de organizaciones, por iniciativa popular, a los fines de ejercer el control temporal sobre una situación específica y circunstancia, o permanentemente sobre cualquier actividad del ámbito del control social; iii) Orgánicamente: cuando son creadas mediante ley. “Para efectos de su operatividad, las organizaciones de contraloría social elegirán democráticamente en asamblea de sus integrantes, a voceros y voceras con sus respectivos suplentes, quienes ejercerán la expresión de la organización ante el resto de la sociedad y deberán rendir cuenta de sus actuaciones ante los demás integrantes de su colectivo”.

El término contraloría social, al que alude el artículo *in comento*, se define como la máxima expresión del principio de participación ciudadana; tiene como objeto que los ciudadanos controlen, vigilen y denuncien situaciones que estos consideren como irregulares; es la posibilidad de que el pueblo reclame, que se rindan cuentas de la gestión pública, provocando en el funcionario el deber de garantizar a la colectividad una eficiente prestación de los servicios públicos.

A mayor abundancia el artículo 2 de la LOCS, define a la Contraloría Social de la siguiente manera:

Artículo 2. La contraloría social sobre la base del principio constitucional de la corresponsabilidad, es una función compartida entre

las instancias del Poder Público y los ciudadanos, ciudadanas y las organizaciones del Poder Popular, para garantizar que la inversión pública se realice de manera transparente y eficiente en beneficio de los intereses de la sociedad, y que las actividades del sector privado no afecten los intereses colectivos o sociales.

Del artículo 62 en concordancia con lo establecido en el artículo 2 de la CRBV (1999), se denota que lo que persigue la carta magna es proclamar al ciudadano como verdadero protagonista de la actividad que despliegan los distintos entes de la administración pública, tanto en la formación, ejecución y control de dichas tareas.

Igualmente, resulta importante resaltar, que la forma como la CRBV (1999), implementa la democracia directa o participativa resulta contrapuesta con el sistema de democracia representativa, ya que lo que se busca es la sustitución de la democracia de partidos por la participación protagónica de los ciudadanos, igualmente, se constata un debilitamiento de este sistema, ya que el órgano Ejecutivo busca acaparar todo el poder en detrimento de las demás ramas del poder público, lo que ocasiona un perjuicio del principio de equilibrio y control entre los poderes.

Como ejemplo de lo anterior, del artículo 6 de la CRBV (1999), se constata que se prescinde de la indicación representativa al referirse a la forma de gobierno, ya que se excluye del texto constitucional la mención a los partidos políticos, llamándolos ahora asociaciones con fines políticos. Se observa, a su vez, del artículo 67 *eiusdem* que se prohíbe a los partidos políticos el financiamiento público de sus actividades.

1.3. Mecanismos de participación establecidos en la CRBV (1999).

En otro orden de ideas, con respecto a los mecanismos de participación ciudadana que estipula la CRBV (1999), se observa lo siguiente:

El artículo 70 de la CRBV (1999), establece de modo enunciativo los mecanismos de participación política, entre los que se destacan: la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, la iniciativa legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos cuyas decisiones son de carácter vinculante, entre otros.

1.3.1. Mecanismos de participación en lo social y económico.

En lo social y económico, el artículo 70 de la CRBV (1999) estipula como mecanismos de participación los siguientes: “las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas en todas sus formas incluyendo las de carácter financiero, las cajas de ahorro, las empresas comunitarias y demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y la solidaridad”.

En concordancia con lo anterior, se observa que se establece la responsabilidad del Estado de promover el desarrollo de la economía social a través del régimen socioeconómico. Así mismo, los lineamientos para brindar los servicios de capacitación y, la asistencia técnica y financiera para la actividad agrícola que garantice a la población campesina, condiciones favorables al desarrollo rural integral; la promoción de pequeñas y medias empresas, cooperativas, empresas familiares, y otras asociaciones comunitarias, con el propósito de fortalecer el progreso económico sustentándolo en la iniciativa popular o promovida desde el Estado (arts. 184, 299, 306, 307, 308, 309 de la CRBV (1999)).

En relación con la participación vinculada a aspectos sociales, se evidencia que se le asigna rango constitucional a la figura de Justicia de Paz en las comunidades, bajo la responsabilidad de personas elegidas (jueces de paz) por las comunidades que viven en una determinada jurisdicción, mediante votación directa y secreta. (arts. 178, 258 de la CRBV (1999)).

1.3.2 Mecanismos de participación en lo político.

a) Consulta Popular: este mecanismo se evidencia en forma explícita en el ámbito local, en lo referente a la creación de los Distritos Metropolitanos, el carácter democrático y participativo de su gobierno, y la definición de sus límites y organización. Así mismo, se evidencia la potestad de la Asamblea Nacional para consultar a los ciudadanos y la comunidad organizada sobre proyectos de leyes (arts. 171, 172, 211 de la CRBV (1999)).

b) Revocatoria del Mandato: esta previsto para a todos los cargos y magistraturas de elección popular; establece que transcurrido la mitad del período para el cual fue elegido un funcionario, un número no menor al 20% de electores inscritos en el registro civil y electoral, y un total de votos a favor, mayor o igual al número de quienes lo eligieron pueden solicitar la convocatoria de un referendo para revocar su mandato (arts. 72, 233 de la CRBV (1999)).

c) En relación con el referendo este comprende: i) Referendo Consultivo, para algunas materias de especial trascendencia a nivel nacional, estatal, municipal y parroquial; ii) Referendo revocatorio: el artículo 70 CRBV (1999), señala como mecanismo de participación en lo político la revocación del mandato; de conformidad con el artículo 72 de la CRBV (1999), todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables. En este orden de ideas, el artículo antes mencionado dispone, que cumplida la mitad de la etapa para el cual fue elegido un funcionario, un número no menor del 20% de los electores inscritos en la correspondiente circunscripción al momento de formular la solicitud, podrá solicitar la celebración de un referendo a los fines de revocar su mandato; iii) Referendo Aprobatorio, consagrado en el artículo 73 de la CRBV (1999), referido a los proyectos de ley en discusión por parte de la Asamblea Nacional, deben ser sometidos a referendo cuando lo decidan las 2/3 partes de los miembros de la Asamblea. Si el 25 % de los

electores inscritos en el registro civil y electoral, que solicitaron el referendo coinciden en un sí aprobatorio, el proyecto deberá ser sancionado como ley. Igualmente, podrán ser sometidos a referendo aprobatorio los tratados, convenios o acuerdos internacionales que pudiesen implicar la soberanía nacional o la transferencia de competencias a órganos supranacionales de integración. A tal efecto, la iniciativa le concierne al Presidente de la República en Consejos de Ministros; y, iv) Referendo Abrogatorio, con el propósito de derogar total o parcialmente leyes, por iniciativa de un número no mayor del 10% de los electores inscritos en el registro civil y electoral o por decisión del Presidente de la República en Consejo de Ministros, a su vez puede ser sometido a referendo abrogatorio los decretos con fuerza de ley que dicte el presidente de la república, correspondiendo tal iniciativa a un número no menor del 5% de los electores inscritos en el registro civil y electoral correspondiente; exceptuando las leyes de presupuesto y las que establecen o modifican impuestos, crédito público, amnistía, derechos humanos y tratados internacionales (arts. 71, 73, 74, 205 de la CRBV (1999)).

d) Iniciativas populares: se encuentran las iniciativas legislativas, constitucionales y constituyentes: se incluye la enmienda y la reforma constitucional, así como la iniciativa para convocar una Asamblea Nacional Constituyente, a solicitud de un 15% de los electores inscritos en el registro civil y electoral, en cada caso; se destaca la pertinencia de la definición de las condiciones para desarrollar estos medios a través de la ley respectiva (arts. 70, 341, 342, 348 de la CRBV (1999)).

Es pertinente destacar, que la posibilidad de las personas de participar en las iniciativas legislativas reglamentarias y constituyentes, se incluyó desde comienzos de la Constitución de 1961, pero sin tener estas carácter vinculante y sin prever la obligación del Parlamento de considerarla en un plazo determinado (Art. 165 de la Constitución de 1961). Una experiencia en esta materia, se refiere a la iniciativa impulsada a mediados de los noventa por los gobernadores y alcaldes de los estados

mineros y petroleros, gracias a la cual lograron la aprobación de la Ley de Asignaciones Económicas Especiales, con el respaldo de millón y medio de firmas. Sin embargo, no se conocen experiencias de iniciativa legislativa municipal.

e) Cabildo Abierto: es otra figura de participación que aunque es de vieja data, (consagrada en la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978), se convierte en un medio de participación a partir de la CRBV (1999), previsto con el objeto de contribuir a que la gestión pública se realice lo mas transparente posible. Las decisiones tomadas son de carácter vinculante.

f) Asamblea de Ciudadanos: el proyecto de Ley Orgánica de Participación Ciudadana presentado por la comisión permanente de participación ciudadana, descentralización y desarrollo regional, en su primera discusión de fecha 29 de noviembre de 2001, se definió en el artículo 95 a la asamblea de ciudadanos en los términos que de seguidas se exponen:

Artículo 95: la asamblea de ciudadanos y ciudadanas.

Convocatoria

La asamblea de ciudadanos y ciudadanas es uno de los medios de participación política directa y de protagonismo del pueblo en ejercicio de la soberanía. La asamblea de ciudadanos y ciudadanas se llevarán a cabo en el ámbito local como espacio natural y primario de la participación política.

Resulta igualmente necesario, analizar lo expuesto en el artículo 184 de la CRBV (1999), por cuanto este señala que la CRBV (1999) concede una orden al legislador a los fines de sancionar una ley que instaure mecanismos abiertos y flexibles con el objeto de que los municipios descentralicen y transfieran a las comunidades o grupos vecinales organizados, los servicios públicos necesarios previa demostración de su capacidad para ejercerlos, bajándose en los principios de coordinación, cooperación,

corresponsabilidad; promoviendo, todo esto con el objeto de crear nuevos sujetos de descentralización.

Así las cosas, dicho artículo promueve la transferencia de servicios públicos y la construcción de obras públicas a las comunidades; estimula la participación de las comunidades en la inversión y ejecución de las obras y servicios públicos; desarrolla la participación en procesos económicos, como cooperativas, cajas de ahorro, etc, estimulando así la economía social; promueve la participación de los trabajadores y comunidades en la gestión de empresas públicas; fomenta la creación de organizaciones generadoras de empleo y bienestar social, así como la creación de nuevos destinatarios de descentralización a nivel de parroquias, comunidades, vecindades a los fines de garantizar el principio de corresponsabilidad en la gestión pública de los gobiernos locales. Igualmente, estimula la participación de las comunidades en el desarrollo de las actividades en los establecimientos penales.

Se observa del artículo antes comentado, que se utiliza de manera confusa los términos descentralización y transferencia, así como la palabra participación, teniendo en común que los sujetos beneficiados de la descentralización o transferencia son las comunidades o grupos vecinales, así como los llamados a participar. Ahora bien, tal y como lo expone Hernández (2009), a pesar del mal empleo de dichos términos, estos pueden “concurrir y complementarse con la finalidad de democratizar el poder” (p.821).

A mayor abundancia, del artículo 184 de la CRBV (1999), se desprende que se establece la participación ciudadana de las comunidades y grupos vecinales; igualmente se estipula la creación de empresas comunales de servicios, en consecuencia de lo anterior si bien no se consagra expresamente a los consejos comunales como lo establece la actual LOCC (2009), de la CRBV (1999), se desprende que estos se encuentran insertos en varios artículos (51, 52, 62, 70, 132,

184 de la CRBV (1999). Asimismo, estos se asemejan como una instancia de participación, y se identifican como nuevos sujetos de descentralización.

En virtud de lo anterior, se puede concluir que los consejos comunales se encuentran, de cierta forma, presentes en la CRBV (1999), a través de la soberanía popular y ciudadana establecidos en sus artículos 5 y 6, y de la relación de los consejos comunales con el gobierno, la administración pública, las autoridades locales y la planificación participativa, tal y como se desprende de los artículos 52, 62, 70, 132, 141, 168 y 184 de la CRBV (1999). En definitiva, la participación ciudadana se manifiesta mediante diferentes mecanismos, uno de los creados son los Consejos comunales.

1.4. La participación ciudadana según las principales sentencias de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia que se han pronunciado sobre el tema.

a) Sentencia N° 23, dictada por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de fecha 22 de enero de 2003, (caso: Harry Gutiérrez Benavides y Johbing Richard Álvarez Andrade), se dejó sentado lo siguiente:

Que el principio de participación surge de la base de los principios de Estado democrático y social estipulados en el artículo 2 de la CRBV (1999), y de soberanía consagrado en el artículo 5 de la CRBV (1999).

Asimismo, indicó que el principio de participación surge de una sociedad democrática, participativa y protagónica, multiétnica y pluricultural. A mayor abundancia señala la Sala que dicho principio proviene a su vez del concepto de soberanía, tal y como se señaló anteriormente, y que atiende al modelo de Estado

social, superación histórica del Estado liberal (interpenetración entre el Estado y la sociedad).

Finalmente, la Sala expuso que el principio de participación es un derecho fundamental de todos los ciudadanos de participar libremente en los asuntos públicos, tanto directamente como por medio de sus representantes electos tal y como lo estatuye el artículo 62 de la CRBV (1999).

b) Sentencia N° 3252, dictada por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en fecha 28 de octubre de 2005, (caso: Mauricio Rivas Campo):

En este caso se solicitó la interpretación del artículo 84 in fine de la CRBV (1999), con el objeto de determinar si resulta viable que la comunidad participe e interfiera en el nombramiento de altos funcionarios de las instituciones públicas de salud que dependen del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales.

En este sentido la Sala dijo que el artículo 84 de la CRBV (1999), objeto del recurso de interpretación en su parte final dispone: “La comunidad organizada tiene el derecho y el deber de participar en la toma de decisiones sobre la planificación, ejecución y control de la política específica en las instituciones públicas de salud”.

Expuso la Sala que la manifestación de la comunidad en la política de las instituciones públicas de salud es una típica expresión del derecho a la participación de los administrados en la actividad administrativa. Que a su vez constituye una clara manifestación del derecho a la participación ciudadana en la gestión pública consagrado en el artículo 62 de la CRBV (1999).

De igual modo, indicó la Sala que el encabezado del artículo 62 de la CRBV (1999), si bien estipula el derecho de los ciudadanos a la libre participación en los

asuntos públicos, delimita el derecho fundamental a la participación ciudadana, como lo es la participación de los administrados en el ejercicio de la actividad administrativa, al referirse a “la participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública”.

Señaló igualmente la Sala que la sentencia objeto de análisis, que el artículo 6 de la CRBV (1999), propugna nuestra democracia como participativa, a su vez exige la participación popular directa en los asuntos públicos, es decir, ya no sólo se requiere que la participación sea únicamente indirecta, a través de los representantes políticos electos a través del sufragio.

La participación directa de los ciudadanos, debe relacionarse con el principio de descentralización territorial como máxima expresión de la democracia participativa en el plano vertical. Que la participación ciudadana en la gestión pública, constituye un derecho político y deber social de todos los ciudadanos de acuerdo a sus capacidades.

Por otra parte la Sala expuso, que de la norma constitucional objeto de análisis no se desprende que las comunidades organizadas sea vinculante en la definición de todas las políticas públicas en la materia, sino que estas lo que hacen es participar, por medio de la consulta, “como supuesto necesario previo a la asunción de determinadas decisiones por parte de las autoridades públicas, las cuales, eso sí, deben ponderar y valorar todas y cada una de sus observaciones, y motivar adecuadamente las razones que la impulsen a acatar o no las mismas”.

Finalmente la Sala declaró, que con respecto a la interrogante que planteó el actor en lo referente a la correcta interpretación del artículo 84 de la CRBV (1999), que mal podría la comunidad organizada obstaculizar el nombramiento o remoción de los funcionarios adscritos al sector salud, ya que dichas actuaciones no se someten a la

determinación de políticas, planes o directrices que coordinen y gobiernen al sector salud, “sino a una decisión concreta de gestión administrativa de ejecución de esos planes y que corresponden únicamente al órgano jerárquico –o de tutela- con competencia para la elaboración de tales nombramientos”.

c) Sentencia N° 62, dictada por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de fecha 29 de enero del año 2009, (caso: Rosa Yamilet Guevara Belisario):

En esta sentencia se establece que el carácter dogmático del principio de participación se manifiesta mediante el ejercicio de la soberanía por parte del pueblo. Indicó la Sala que de conformidad con lo establecido en los artículos 2, 3 y 5 de la CRBV (1999), el principio de participación constituye una manifestación del ejercicio de la democracia participativa y protagónica.

Expuso a su vez la Sala que la CRBV (1999), asume la importancia de incluir el principio de participación ciudadana directa en los medios de planificación, ejecución y control de las políticas y obras públicas. A los fines de que los ciudadanos tutelen la calidad de vida que estos desean.

d) Sentencia N° 483, dictada por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de fecha 29 de mayo del año 2000, (caso: Elías Santana y Liliana Ortega):

En esta sentencia los accionantes interpusieron acción de amparo constitucional contra el Consejo Nacional Electoral, de conformidad con lo establecido en los artículos 26 y 27 de la CRBV (1999), artículos 1 y 2 de la Ley de Amparo Sobre Derechos y Garantías Constitucionales y párrafo primero del artículo 30 del Estatuto Electoral del Poder Público.

Expuso la Sala que los recurrentes denunciaron la violación de los artículos 62 (participación libre en los asuntos públicos en forma directa), 63 (derecho a ejercer el sufragio) y 293 (derecho a gozar de un proceso en condiciones de igualdad, confiabilidad, imparcialidad, transparencia y eficiencia) todos estos artículos de la CRBV (1999).

Los recurrentes solicitaron la declaratoria con lugar de la acción de amparo y en consecuencia el diferimiento del proceso de votación, hasta que no se restablezcan los derechos y garantías lesionados y se subsanen las denuncias e irregularidades.

Indicó la Sala en las motivaciones para decidir, que todo proceso electorarios, en un sistema democrático establece “una reafirmación y fortalecimiento de su decisión de vivir en igualdad y libertad, valores cuya realización requiere del ejercicio del espíritu de fraternidad, el cual no es otra cosa que la solidaridad del colectivo en la consecución de un propósito común.

Continúa exponiendo la Sala que la expresión de la voluntad del cuerpo electoral, revestida de formalidad, “constituido por los ciudadanos y demás personas titulares del derecho al voto, por ser la expresión viva de la esencia de la democracia, constituye su acto más solemne. Es, en el fondo, la manifestación de voluntad de cada persona de ser partícipe del destino de una nación conforme a la decisión soberana de ésta, de constituirse en Estado y de concurrir en la prescripción de las reglas fundamentales tendentes a la conformación de los poderes públicos”.

En este orden de ideas, sigue ilustrando la Sala que el acto de votación y el sufragio, constituyen el momento culminante del ejercicio de la soberanía popular, y que en consecuencia es el más destacado y respetable. Que por estas razones, el constituyente y el legislador “han hecho extremos sus cuidados para que en condiciones de igualdad, sin discriminación alguna, cada persona con derecho a

hacerlo, en cabal conocimiento de las opciones formalizadas, concorra con su voto en plena libertad, a conformar la voluntad del cuerpo electoral”.

Asimismo, la Sala expuso que a “tales efectos, es en primer lugar necesario información, y no cualquiera, sino aquella que aperciba al elector para efectuar su aporte a la constitución de la voluntad política de modo libre, cabal y consciente”.

A mayor abundancia, la Sala constató de los alegatos y datos suministrados en la audiencia constitucional y, especialmente de lo reconocido por los representantes del Consejo Nacional Electoral, la violación del derecho constitucional consagrado en el artículo 143 de la CRBV (1999), y alegada por los accionantes, “ha quedado debidamente acreditada y que, en consecuencia, la información requerida para que el derecho al sufragio pueda ser ejercido en términos justos, no es idónea”.

Expuso la Sala que “los instrumentos previstos para la expresión eficaz y genuina de la voluntad de cada elector, en especial el sistema informático destinado a la ejecución y control del proceso comicial carecen de suficiencia y confiabilidad para garantizar la pulcritud de dicho proceso”.

Declaró la Sala, que en virtud de los razonamientos explanados, no concurren las condiciones técnicas que “garanticen en términos absolutos la confiabilidad y la transparencia del acto electoral a celebrarse el 28 de mayo de 2000; que tal acto conduciría a la imposibilidad de recoger de manera genuina la voluntad popular”, y que esta situación constituye una amenaza de violación a los derechos y garantías consagrados en los artículos 63 y 293 de la CRBV (1999).

Finalmente, la Sala declaró procedente la acción de amparo constitucional, en consecuencia, en aras de “amparar el derecho constitucional a disponer de información veraz y oportuna, por una parte, y para proteger los derechos a ejercer el

sufragio y a gozar de un proceso electoral en condiciones de igualdad, confiabilidad, imparcialidad, transparencia y eficiencia”, y frente a la inminente amenaza de violación, ordenó la suspensión íntegramente del acto electoral fijado por la Asamblea Nacional Constituyente para el 28 de mayo de 2000.

e) Sentencia N° 796, dictada por la Sala Constitucional de fecha 22 de julio del año 2010, (caso: Francisco Javier Suárez y otros):

En dicha sentencia se estableció que la democracia venezolana es de carácter participativo, y que la democracia concebida por la CRBV (1999), se encuentra establecida en los artículos 62 y 70 de la CRBV (1999), como un derecho de los ciudadanos, una obligación del Estado, colocándolo en una situación jurídica en la cual debe permitir y promover la participación ciudadana.

Como conclusión, de las sentencias antes señaladas, la posición que en general se puede derivar de la jurisprudencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, es que ésta realiza un análisis escueto y vago, ya que se limita a lo establecido en la CRBV (1999) referido al derecho de participación, sin ir más allá.

Tal y como se ha visto, la Sala señala en la mayoría de sus sentencias que la participación directa de los ciudadanos, debe relacionarse con el principio de descentralización territorial como máxima expresión de la democracia participativa en el plano vertical. Que la participación ciudadana en la gestión pública, constituye un derecho político y deber social de todos los ciudadanos de acuerdo a sus capacidades. Señala, que de conformidad con lo establecido en los artículos 2, 3 y 5 de la CRBV (1999), el principio de participación constituye una manifestación del ejercicio de la democracia participativa y protagónica.

Finalmente, se constata que la Sala demuestra los derechos y a través del ejercicio de la interpretación determina atendiendo al contexto histórico y social, cuales son los límites e interacciones mutuas de los derechos constitucionales, pero siempre respetando el contenido del núcleo esencial de cada derecho. Por tanto, la Sala no fija a priori los límites de los derechos sino que a través de la constante interpretación evolutiva de los mismos determina la extensión de los parámetros de cada uno, el cual puede variar según el paso del tiempo y la fuente de interacción social que relaciona e infunde a los mismos, sin embargo, la Sala no es que fije los límites, la limitación de los derechos viene determinada por su mismo valor axiológico y de la preponderancia social que cada uno protege por lo que la Sala es un simple intérprete tanto de los derechos como de los principios, metas y valores constitucionales que circunden el contenido y alcance de cada uno de esos preceptos constitucionales.

II. Los Consejos comunales como Mecanismo de Participación Ciudadana en el Derecho Comparado

Primeramente, considero oportuno indicar la los países que seleccioné, y como estos pueden ser de utilidad a los fines de la correcta instauración en nuestro país de los consejos comunales como mecanismo de participación ciudadana.

En razón de que los consejos comunales como mecanismo de participación ciudadana constituye una novedad, resulta importante el estudio de cómo el derecho comparado lo ha implementado, ya que de ellos deriva el interés en aplicarlo en nuestro país.

En tal sentido consideré que el estudio de la antigua Unión Soviética, específicamente: los Soviets Rusos, Cuba, Argentina y Francia, podrían ser de gran utilidad para ilustrar la figura de los consejos comunales, ya que de ellos se puede

derivar, entre otras cosas, las intenciones que en Venezuela trae consigo la instauración de dicho mecanismo.

Como corolario de lo anterior, el análisis de estos cuatro países puede servir de ejemplo para conocer las fortalezas y debilidades que estos países han tenido o tuvieron en la creación de los consejos comunales.

2.1. Soviets Rusos

La idea inicial del Estado soviético según Lenin y de sus colaboradores era, tal y como lo señala Hillers (1987) la siguiente:

Una Federación de Estados. Cada Estado sería previamente una República de *Soviets* de Trabajadores y Campesinos, que formarían, libre y voluntariamente, una Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. Así pues, la idea inicial, repetimos, no se circunscribe al territorio del antiguo Imperio Ruso, sino que tenía una proyección internacional al mundial, una traducción directa en el plano jurídico-político de la consigna “proletarios de todo el mundo, uníos” (p. 513).

Al mismo tiempo, Hillers (1987) aclara el contexto en el cual surgieron los Soviets puede ilustrarse con una reseña del discurso de Lenin de abril de 1917:

- a) Pasar el poder al proletariado y campesinos pobres;
- b) El rechazo a la República Parlamentaria; querían implantar una república popular fundamentada en el sistema de los soviets, representativa de abajo hacia arriba. Pretendían la abolición de la policía y del funcionariado. Expone Hillers

(1987):“Retribución de todos los funcionarios sobre la base del salario medio de un buen obrero”.

c) La expropiación de los grandes propietarios de bienes inmuebles, a los fines de transferir todas las tierras en usufructo a los soviets locales de campesinos y obreros agrícolas. Señala Hillers (1987): “Constitución de *Soviets* de campesinos pobres. Creación de granjas modelo a cargo de la Comunidad”.

d) Nacionalización de los bancos, para formar un Banco Central bajo el control de los Soviets.

Los soviets rusos, eran definidos como un consejo o asamblea. Al finalizar la primera guerra mundial, los soviets rusos comenzaron como consejos de trabajadores. Terminada la primera guerra mundial se transformaron en la organización básica de la sociedad, es decir, como herramienta social para el ejercicio de la democracia directa.

Los marxistas utilizaron a los consejos comunales como herramienta para luchar contra el Estado; utilizaron lemas como los siguientes: todo el poder para el pueblo, todo el poder para los consejos de trabajadores.

Los soviets Rusos, estaban compuestos por asamblea de obreros, asamblea de soldados y asamblea de campesinos, constituyendo estos la pieza clave para el triunfo de la revolución de octubre de 1917. Asimismo, fueron la base para la constitución de la república socialista federativa soviética de Rusia y de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.

En este orden de ideas, tal y como lo ilustra Turuhpial (2008), la Revolución socialista de octubre, buscaba una nueva fórmula organizativa del poder del Estado y laceración de la propiedad socialista. A tal efecto, dicho autor expone:

En el primer caso –*nueva representación del Poder del Estado*- se procedió a proclamar la ***República de los Soviets o Consejos*** como forma estatal de la ***Dictadura del Proletariado***, cuando el 7 de noviembre de 1917, el Comité Revolucionario del Soviet de diputados, obreros y soldados de Petrogrado anunció el derrocamiento del gobierno provisional burgués y el paso del poder a manos de los trabajadores (p. 151).

De lo expuesto, se desprende en consecuencia que la Revolución de octubre tal y como lo señala Turuhpial (2008), arruinó el antiguo sistema de poderes y organizaciones autónomas locales, con el objeto de sustituirlas por los órganos soviéticos locales de Poder.

Continúa señalando Turuhpial (2008):

A raíz de la Revolución de octubre, se dispersaron todas las formas de organización y participación consideradas contrarrevolucionarias, como las dumas, zemstvos, los comisarios regionales, provinciales y de distrito, así como los comités, transfiriéndose y concentrándose todo el poder local en los congresos de los Soviets regionales, provinciales, comarcales y de distritos, y en los Soviets urbanos y rurales (p.152).

En otro orden de ideas, la Constitución Soviética de 1918, con los Bolcheviques ya en el poder, organizó la administración política del Estado en un sistema

universalmente jerárquico y democrático de consejos de obreros, consejos de campesinos y consejos de soldados.

La estructura de Estado de los Soviets, estaba conformada por sucesivos consejos hasta llegar a la máxima autoridad: el Soviet Supremo. Cada República socialista tenía su propio Soviet Supremo, y este residía en un nivel medio entre el poder local y el poder federal.

Los Soviets que en un principio fueron minoría, en las elecciones celebradas en el Soviet Petrogrado en el mes de agosto de 1917, logran conseguir 1/3 de los votos y en septiembre de ese mismo año, obtienen la mayoría absoluta, con lo cual Lenin prepara su regreso, considerando que había llegado la oportunidad de derrocar al gobierno provisional.

A mayor abundancia, el 25 de octubre de 1917, tras la precaria situación social en que se encontraba Rusia (escasez de alimentos, inflación de los precios en los artículos de primera necesidad, el transporte convertido en un caos), los campesinos comenzaron a repartirse las tierras y las industrias de armamento, en consecuencia, las tropas Bolcheviques ocuparon todos los edificios importantes y tal y como lo relata Hillers (1987) “Por todo el centro de la ciudad se pegan pasquines proclamando la inmediata negociación de la paz; expropiación de tierras; control obrero de las industrias y el establecimiento de un Gobierno de los *Soviets*”.

Así las cosas, Hillers (1987) reseña lo que a continuación se expone:

Lenin presenta en el Comité Ejecutivo Central su Declaración de Derechos del Pueblo Trabajador y Explotado para su aprobación y posterior ratificación por la Asamblea Constituyente. Fiel a sus tesis contra la Asamblea Constituyente publicadas en *Izvestiya*, Lenin expone

claramente en el punto primero de esta Declaración que se trata de sustituir el poder de la Asamblea por el de los Consejos (*Soviets*) de Diputados de Trabajadores, Soldados y Campesinos: Rusia se proclama en República de los Soviets de los Diputados de Trabajadores, Soldados y Campesinos. Todo el poder estatal y local pertenece a estos *Soviets* (p. 497).

El 25 de enero se dicta la declaración de derechos del pueblo trabajador y explotado, ratificada en el III Congreso Nacional de los Soviets, Hillers (1987) señaló que en dicha declaración se dejó sentado que se instituye una República fundamentada en los Consejos (Soviets) de obreros, soldados y campesinos, que asume todo el poder del Estado, eligiendo el sistema de Federación apoyado en la unión o sucesiva agregación voluntaria de las distintas naciones libres.

En dicha declaración se señalaba que se buscaba la liberación del proletariado, es decir la explotación del hombre por el hombre, para llevar a cabo la transformación que proponían (abolición de la división de la sociedad en clases, creación de una organización socialista rusa), según Hillers (1987), llevaron a cabo las siguientes medidas, para llevar a cabo la transformación:

a) abolición y expropiación de la propiedad privada (tierras; ganado; minas; medios de transporte; etc.; b) control obrero en las fábricas; c) ratificación del Derecho ya promulgado según el cual el nuevo régimen no se hacía cargo de la deuda externa contraída por el antiguo régimen (...); d) nacionalización de la banca (para la liberación de las masas trabajadoras del yugo del capital) ; e) el establecimiento del trabajo obligatorio para todos (p.499).

En la parte final del artículo 3 de la mencionada declaración se establece el refuerzo de los trabajadores; la formación de un ejército rojo socialista de trabajadores y campesinos.

Según la Constitución de 1918, se consagra que todo el poder político pertenece a los trabajadores, agrupados en los Soviets de la ciudad y el campo. Esta Constitución atribuye igualmente a los Soviets el poder legislativo de dictar decretos y disposiciones con fuerza de ley al Congreso Nacional de los Soviets, al Comité Ejecutivo Central y a su Presidium, sino también a los comisarios del pueblo.

Si bien con la institucionalización de la Unión Soviética hacia 1924, la lenta burocratización del Estado obrero, los Soviets comenzaron a perder gran parte de su poder real y capacidad de decisión a nivel local, transformándose en niveles superiores, en órganos de gobierno al estilo de los parlamentos de otros Estados. En este orden de ideas, adquirió la Unión Soviética un sistema político de tipo parlamentario, en donde el jefe de estado era elegido por el poder legislativo y el poder ejecutivo era ejercido por el Consejo de Ministros.

A manera de colofón, los soviets en la antigua Unión Soviética fue lo que en Venezuela representa el Consejo Comunal. En último lugar, establecida como funcionó la figura de los soviets en la antigua Unión Soviética se puede concluir lo siguiente:

a) En breve referencia a lo explicitado anteriormente, puede determinarse dentro del esquema de la participación, que el deseo del Leninismo era establecer un modelo de participación en el cual las comunas (soviets en el lenguaje ruso) vinieran a sustituir el modelo de Estado que estuviese preexistente para lograr el comediemento de implementar una sistema socialista a carta cabal, con todos los elementos necesarios para su conformación.

b) El fundamento de Lenin siempre estuvo en los ideales Marx y Engels, quienes, partiendo de la experiencia de la Comuna de París entendieron que no podía desmantelarse el Estado colocando a la sociedad en las mismas instituciones que lo conformaban; concluyeron que para el logro del fin último era necesario acudir a un sistema de desmontaje conformado de la siguiente manera: (i) en primer orden, debía efectuarse el desmontaje del Estado burgués como tal, acabando con la estructura política, las clases sociales y el sistema económico junto con sus fundamentos de base capitalista, como era la propiedad privada y los privilegios de la burguesía en pro del proletariado; (ii) luego debía procederse a la conformación de lo que ellos denominaron la Dictadura del Proletariado, que no era toda cosa, que las referidas comunas (soviets) asumieran el control de los asuntos vitales para la subsistencia de la sociedad, según sus bases poblacionales y geográficas comunes (campesinos y obreros) y así también manejar las directrices de los medios económicos bajo el ideal socialista y; (iii) La conformación definitiva del Estado socialista, donde la sociedad como tal asumiera el control y responsabilidad de su sobrevivencia plena, sin la dependencia de ningún elemento exógeno como clases sociales de poder económico e, inclusive, político, dando forma definitiva al modelo preconcebido por Marx y Engels.

c) El modelo soviético se quedó a la mitad de ese proceso de cambio político y social, enquistado en la denominada Dictadura del Proletariado, por cuanto nunca se logró la implementación plena del modelo socialista en los ideales más altos de quienes preconizaron su implementación.

d) Lejos de lograr establecerse de modo definitivo, los soviets, los cuales si bien pueden colocarse en bajo el ideal de participación, su objetivo fundamental no era el establecimiento del mismo modelo que puede entenderse en otros esquemas político y jurídicos, por cuanto los soviets como modos de aglomeración de la sociedad, al

final no debían terminar en los tradicionales mecanismos participativos, sino, por el contrario, pasarían a detentar el poder y control del modelos socialista, pero del lado del pueblo, equiparado en sí mismo como rector de sus decisiones, sin que ello dependiera de un modelo superior, tal como lo planificaba Marx.

e) El ideario quedó estacando en la dictadura del proletariado, sin poder avanzar a la fase siguiente. En este caso, ocurrió todo lo contrario, por cuanto los soviets no terminaron de germinar el modelo último socialista, sino que vista la utopía (por así decirlo) de lograr ese ideario de sociedad, y dado el estancamiento de llevar a cabo ese modelo, sin contar los cambios en la dirección política en la Unión Soviética con la muerte de Lenin y la asunción del Poder por parte de Stalin, conllevaron a generar que los soviets se mimetizaran en el Estado mismo, agrupándose por grupos de soviets en cada región y por cada grupo social, pasando al control de un soviets superior, como el era aquél que regulaba en cada una de las Repúblicas Socialistas Soviéticas, terminando en el Soviet Supremo, controlado por la máxima jerarquía del modelo comunista.

f) Entendido el contexto político, los soviets, dentro de cualquiera de los parámetros por los cuales se pretendían implementar –tanto en el ideario de Marx y Engels como en el resultante de la historia soviética- no pueden equipararse a los modelos que se conocen comúnmente de participación en este lado del hemisferio, por cuanto, en el caso ideal, los soviets terminarían siendo no un modelo de representación sino de ejercicio del poder directamente por parte del pueblo; mientras que, en el caso de la historia soviética, los mismos quedaron absorbidos, mimetizados y enquistados en la célula del Estado comunista, confundiéndose con él y perdiendo todo sentido de un poder directo del pueblo, ni siquiera de participación, sino la estructuración del Estado comunista en la fase conocida como la dictadura del proletariado, por lo que su entendimiento, si bien tiene un origen ideal en la base del pueblo como medio de manifestación de las decisiones políticas, ello obedecía a una estructura

completamente distinta a los otros modelos, de tendencia democrática, donde si tiene cabida un modelo participativo en procura de la asistencia y auxilio en las decisiones del Estado.

2.2. Argentina

Argentina, es un Estado Federal, por lo tanto se divide en provincias, cada provincia tiene su constitución. El país cuenta con veintitrés provincias. La ciudad autónoma de Buenos Aires adquiere de conformidad con la última reforma constitucional federal, autonomía, consiguiendo poder constituyente, no obstante, con facultades más restringidas que los estados provinciales. Ello así, el autor Fidyka (2004), expuso que en el mencionado país disponen con relación a la participación ciudadana lo siguiente:

Una figura organizacional muy extendida es la vecinal, aquellas asociaciones voluntarias de ciudadanos que se involucran principalmente en cuestiones urbanas para promover el progreso y desarrollo de las condiciones de vida barrial, bajo distintas denominaciones (...).

Se las impulsa para la colaboración con las municipalidades en el planteamiento de necesidades (Neuquén); o en virtud que se integran para promover el progreso, desarrollo y mejoramiento de las condiciones de vida de los vecinos y en ese sentido podrán integrar organismos y ejercer el derecho de petición, iniciativa y reclamo, representando a vecinos y usuarios de servicios municipales.

Río Negro establece que las autoridades de estas entidades pueden administrar y controlar toda obra o actividad municipal que se realiza en la esfera de sus delimitaciones vecinales, en colaboración y dependencia con los gobiernos municipales y comunales (p.6).

Ello así, en el derecho Argentino existe una estrecha relación entre gobernantes y gobernados, lo que hace mas fácil el desarrollo del principio de participación ciudadana, es decir, que los ciudadanos pueden llevar a cabo el control de la actividad que despliegan los poderes públicos. Se crean como formas de colaboración con las municipalidades, con el objeto de mejorar la calidad de vida de los vecinos.

Ahora bien, se observa que en como se dijo anteriormente, en virtud de que la República de Argentina es un Estado Federal, existe la Constitución Nacional o Federal, las Constituciones de cada una de sus provincias y la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La Constitución Nacional, no hace referencia al principio de participación ciudadana, no obstante este se puede desprender de diferentes disposiciones constitucionales, como lo serian: tal y como lo expone Fidyka (1995) “en materia de consumidores y usuarios de bienes y servicios, se garantiza la constitución de asociaciones de este carácter y se dispone que la legislación establecerá procedimientos y los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional, previendo la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas, en los organismos de control”.

Según se ha visto, la participación en el ámbito local es desarrollada por las constituciones provinciales, como ejemplo, la provincia de Formosa dispone que el gobierno municipal deberá ser representativo, participativo y social, igualmente aparece la promoción a la participación ciudadana entre las funciones de los gobiernos locales.

Adicionalmente, se desprende que en el ámbito municipal las constituciones establecen consejos económicos sociales, únicamente como órganos de asesoramiento

y consulta. Es decir, que en la mayoría de los municipios existen los llamados consejos consultivos, consejos locales de salud y Centros o Comisiones Vecinales y Planes estratégicos o Urbanos Ambientales donde contienen talleres participativos.

En otro orden de ideas, y ante las situaciones planteadas considero oportuno transcribir el contenido del artículo 129 de la Constitución Nacional, el cual hace referencia a la ciudad de Buenos Aires:

Artículo 129.- La ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad.

Una ley garantizará los intereses del Estado nacional, mientras la ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación.

En el marco de lo dispuesto en este artículo, el Congreso de la Nación convocará a los habitantes de la ciudad de Buenos Aires para que, mediante los representantes que elijan a este efecto, dicten el Estatuto Organizativo de sus instituciones.

Tal como se observa, las comunas de Buenos Aires, son unidades de gestión política y administrativa de la ciudad con competencia territorial, patrimonio y personalidad jurídica. Las comunas ejercerán las funciones que llevan a cabo los Centros de Gestión y Participación Comunales. Los Centros de Gestión y Participación Comunales, eran organismos desconcentrados del Gobierno de la ciudad, territorios donde se realizaban trámites exteriormente de las áreas del gobierno central, es decir, en los barrios. La participación institucional de los vecinos en los barrios fue con los Consejos Vecinales, representantes elegidos por votación directa entre 1984 y 1992.

La división de la ciudad de Buenos Aires en comunas, tiende a la descentralización administrativa, limita el poder del jefe de gobierno. La comunas tienen como funciones las siguientes: i) mantenimiento de vías secundarias y áreas

verdes; ii) preparación de un programa de acción y anteproyecto de presupuesto de su área; iii) administración de su patrimonio.

La ley de presupuesto de la ciudad de Buenos Aires es la encargada de asignar a cada comuna las partidas que les corresponden, de acuerdo a los principios de equidad y solidaridad. Las comunas poseen potestades concurrentes dentro de las que se encuentran, el deber de instaurar un método de resolución de conflictos a través del sistema de la mediación, con participación de equipos multidisciplinarios. En este orden de ideas Según Gelli (2005):

La creación y funcionamiento de las Comunas, más allá de los efectos positivos que implica la descentralización, generan en una ciudad como Buenos Aires, una sensible disminución de poder del Jefe de Gobierno y de la Legislatura local. Por otro lado, dividir la ciudad en Comunas y reglamentar su estructura y funcionamiento no es tarea sencilla, más aún cuando la propia Constitución Estatuyente exige mayorías calificadas para su regulación (p. 1058).

A mayor abundancia se constata que las comunas forman parte de los municipios, así las cosas Ekmekdjian (2000), dispone lo siguiente:

Se otorga a las comunas la capacidad de crear y recaudar ciertos impuestos, tasas de servicios y contribuciones de mejoras. Los recursos fiscales son una parte (la más importante) de los ingresos con que se forma el tesoro municipal, que es la masa de dinero que necesitan las comunas para hacer frente a los gastos derivados de su funcionamiento y del cumplimiento de sus fines propios (p. 349).

Ahora bien, se desprende por otro lado, que en algunas constituciones provinciales contienen una cláusula en donde prohíben al gobierno provincial, interferir en la actividad que despliegan las autoridades comunales, “previando intervención provincial en el municipio sólo para ciertos casos taxativamente enumerados”.

Se constata a su vez, que existen en Argentina los tribunales vecinales, estos se encuentran unidos a la división de la ciudad en comunas. Están integrados por tres jueces, los cuales no podrán ser del mismo sexo; son creados por la legislatura en cada comuna, tienen competencia en materia de vecindad, propiedad horizontal, locaciones civil y comercial, hasta el monto que la ley estatuya; igualmente, se encargan de la prevención en materia de violencia familiar y protección de personas. Su funcionamiento está sujeto a acuerdos que se lleguen con el Gobierno Nacional, siendo este último el encargado de transferir a los tribunales las competencias y partidas correspondientes.

Conclusiones:

a) La Constitución Nacional, no hace referencia expresamente al principio de participación ciudadana, sino que se desprende de diferentes disposiciones constitucionales.

b) La Constitución Nacional, no define a los municipios, sino que cada provincia establecerá su régimen municipal. En consecuencia, en Argentina no existe un único sistema municipal.

c) La ciudad de Buenos Aires, se encuentra dividida en comunas, tiende a la descentralización administrativa, limita el poder del jefe de gobierno.

d) En varias provincias las comunas pertenecen a los municipios.

2.3. Francia (comuna de París)

La caída del segundo Imperio Francés de Napoleón III, dio lugar a la constitución de un gobierno provisional de defensa nacional, denominado comuna de París. Fue uno de los mayores acontecimientos Revolucionarios ocurridos en la historia, entre marzo y mayo de 1871. Los comuneros de París se organizaron para defender los derechos de los mas necesitados, alimentado por el espíritu revolucionario de igualdad y justicia social.

La guardia Nacional y obreros se apoderaron de la capital, lo que generó la huida del gobierno. Acto seguido, se eligió por sufragio universal, un consejo federal de la comuna de París, integrada por obreros revolucionarios, burgueses radicales y representantes de los barrios pobres, quedando legalmente instalada el 28 de marzo de 1871.

A mayor abundancia, Cole (1958), expuso sobre la comuna de París lo siguiente:

París, quería un gobierno municipal autónomo, que le había sido negado bajo varios regímenes sucesivos. En el otro extremo, significaba la revolución social soñada hacía mucho tiempo por la extrema izquierda, una Francia compuesta de comunas libres cooperativas cada una completamente autónoma, y federadas de abajo arriba para formar las unidades administrativas más amplias que pudieran ser necesarias, pero de tal manera que el poder soberano residiera en las comunas, que eran la representación directa del pueblo (p.143).

Continúa señalando Cole (1958), que:

Para los franceses, la ‘comuna’ era la unidad tradicional de la administración local: Francia se componía de comunas locales; y todos los contrarios al poder centralizado del Estado pensaban, como es natural, en la Comuna o municipio como el núcleo principal de un poder rival emanado directamente del pueblo (p.145).

La comuna de París, estuvo influenciada por ideas socialistas, se tomaron una serie de medidas como las siguientes: la educación pasó a ser laica, gratuita y obligatoria; abolición del trabajo; reducción de la jornada de trabajo; separación entre la Iglesia y Estado; Concesión de pensión a viudas y huérfanos de la Guardia Nacional.

En concatenación a lo anterior Cole (1958), resume las reformas de la comuna de París de la siguiente manera: “Leo Frankel, (...). Logró poner en marcha cierto número de talleres, mejorar los salarios de los contratos públicos, suprimir el trabajo nocturno en las panaderías y llevar a cabo algunas reformas secundarias” (p.153).

Continua exponiendo Cole (1958), que Francois Jourde y Eugene Varlin, fueron los llamados a organizar las finanzas de la Comuna, estos actuaron con considerable moderación, ya que no intervinieron en el Banco de Francia, siempre y cuando éste les proporcionase fondos para manejar los asuntos atinentes a la Comuna.

Asimismo, se respetó la propiedad privada; se procedió a expropiar aquellas industrias que pertenecían a los burgueses que huyeron, con el objeto de transferirlas a las cooperativas de obreros.

A mayor abundancia, la comuna invirtió en la creación de trabajos públicos, fundó el correo, se establecieron guarderías para cuidar a los hijos de las trabajadoras y por primera vez se instauró la libertad de prensa, reunión y asociación.

La comuna significó la reconquista de la ciudad por aquél pueblo que había sido rechazado en los esquemas de reurbanización de Haussman. Durante un tiempo, la mayoría de la población estuvo bastante involucrada en los asuntos públicos tanto a nivel de distrito como a nivel de ciudad.

Cole (1958), expone que la esencia de la Comuna, tal y como Marx lo veía:

...estaba en la unificación y centralización del poder de la mayoría, libre del control de clase, para gobernar, mediante delegados directamente elegidos, a quienes podían dar instrucciones obligatorias, el *mandat impératif* de que tanto se habló durante la Comuna. Con esta estructura política básica, los trabajadores, organizados como clase social estarían en situación de imponer su voluntad colectiva (pp.160-161).

Para Karl Marx y Friedrich Engels, la derrota de la comuna de París dejó una reflexión interesante, en el ámbito socialista: la comuna de París significó la expresión de una lucha de clases en un país en pleno desarrollo capitalista.

Actualmente, en Francia, según se ha visto, en virtud de la reforma de la ley constitucional del 28 de marzo de 2003, se amplía la democracia local y se incrementa la autonomía administrativa y financiera de las comunas.

Como se puede ver, la democracia local se manifiesta en la posibilidad otorgada a las comunas de organizar referendo para la toma de decisiones y en la implementación del derecho de petición.

Con la reforma de la Ley Constitucional del 28 de marzo de 2003, las comunas ganan mayor autonomía administrativa, (en lo referente a la toma de decisiones) y financiera, igualmente aumenta la democracia local.

La democracia local se traduce, en la posibilidad de convocar por parte de las comunas referéndums para la toma de decisiones en los asuntos que les conciernen, así como la posibilidad de establecer el derecho de petición. Las comunas sólo tienen el poder de convocar el referéndum, el poder de decisión está en cabeza de los electores.

En otro orden de ideas, las comunas poseen personalidad jurídica, es decir que estas pueden obtener ingresos con el cobro de impuestos directos a la comunidad; cerca de un 40 % de los ingresos de las comunas se constituyen en el cobro de impuestos, el otro 30% de los recursos de las comunas provienen de los subsidios que otorga el Estado.

Ahora bien, el monto otorgado a las comunas como consecuencia de la transferencia de competencias por parte del Estado a raíz de la descentralización, resulta insuficiente, lo que ha ocasionado que las comunas tengan que aumentar los impuestos directos a los ciudadanos, lo que ha ocasionado una reacción desfavorable por parte de los contribuyentes y del gobierno.

En virtud de lo antes señalado, se infiere que el Estado deberá otorgarles a las comunas una verdadera autonomía financiera, esto con el objeto de que puedan cumplir de manera eficiente y eficaz con todas las tareas que les fueron asignadas.

Las funciones de las comunas son ejercidas por el consejo y el alcalde, el concejo tiene como atribución administrar los aspectos de la vida de los ciudadanos, en virtud del principio de subsidiaridad, es decir que el Estado, nivel superior no debe interferir

en la realización de las tareas del nivel inferior (comunas), ya que las comunas gozan de autonomía en el desempeño de sus competencias.

En concordancia con lo anterior, el principio de subsidiaridad, estatuye la existencia del diálogo y la participación de todos los miembros de la comunidad en el diseño de estrategias, metas, etc, para así poder alcanzar de forma correcta los fines que demanda el colectivo.

A pesar de lo anterior, se constata que en Francia el Estado transfiere a las comunas competencias que no pueden seguir llevando a cabo por la falta de recursos financieros, por cuanto les genera gastos, sin ayudar a los ciudadanos, (a través de la puesta a disposición de los medios humanos y económicos necesarios para el correcto desempeño de las competencias cedidas), y sin darles la oportunidad de forma completamente autónoma los recursos que le son necesarios.

De lo antes expuesto se puede observar que en Francia existe gran número de comunas lo que lleva consigo: falta de ingresos y recursos materiales necesarios para el buen desempeño de sus funciones, lo que ha obligado a crear estructuras de cooperación intercomunal, destinadas a ayudar a obtener la satisfacción del interés general. Dentro de estas estructuras se encuentran por ejemplo: la fusión de comunas, los sindicatos de comunas.

En consecuencia, es necesaria la reducción del número de comunas, que puede ser mediante la fusión de estas, ya que: ¿de que sirve que existan gran cantidad de comunas si estas no actúan con eficacia por la falta de recursos económicos, materiales y humanos?

Conclusiones:

a) La comuna de Francia no es como el fenómeno histórico que se conoció de la comuna de París ya que, entre otras cosas, la comuna de París significó la expresión de una lucha de clases en un país en pleno desarrollo capitalista.

b) El Estado sigue asumiendo una gran cantidad de competencias que serían mejor desempeñadas por mecanismos o estructuras más cercanas a los ciudadanos.

c) En Francia, actualmente, las comunas son el equivalente en nuestro país a los municipios.

2.4. Cuba

Para poder explicar el denominado sistema participativo del régimen cubano debe partirse necesariamente de un análisis previo con respecto a la propia estructura de su Gobierno. En primer orden, debe establecerse que su organización desde una perspectiva jerárquica, en términos tradicionales, parte de lo que se entiende por Órganos Superiores del Poder Popular conformado por:

- La Asamblea Nacional del Poder Popular.
- El Consejo de Estado.
- El Consejo de Ministros.
- El Consejo de Defensa Nacional.

Debido a que la relación de estructura jerárquica, la Asamblea Nacional del Poder Popular es el órgano del poder supremo del Estado, el cual, en los términos de ese sistema, representa y expresa la voluntad soberana de todo el pueblo tal como así lo menciona su Constitución. De ella, se elige, entre sus diputados, al Consejo de Estado, integrado por un Presidente, un Primer Vicepresidente, cinco

Vicepresidentes, un Secretaria, y veintitrés miembros más. Debe señalarse que el Presidente del Consejo de Estado es el también jefe de Estado y jefe de Gobierno.

Debe indicarse que la Asamblea Nacional del Poder Popular tiene plenas funciones legislativas, por lo que se estaría en presencia de un sistema parlamentario en términos tradicionales.

A su vez, de la estructura jerárquica de la organización burocrática del Estado, se entiende que la Asamblea Nacional del Poder Popular tiene plena potestad para revocar o modificar las disposiciones de los órganos locales del Poder Popular que violen la Constitución, las leyes, los decretos-leyes, decretos y demás disposiciones dictadas por un órgano de superior jerarquía a los mismos, o que afecten los intereses de otras localidades o el interés general del país.

Por otra parte, el Consejo de Estado es el órgano de la Asamblea Nacional del Poder Popular que la representa entre los períodos de sesiones y ostenta la suprema representación del Estado cubano. Entre sus atribuciones tiene el poder de suspender los acuerdos y disposiciones de las Asambleas Locales del Poder Popular que no se ajusten a la Constitución o a las leyes, o cuando afecten los intereses de otras localidades o el interés general del país, dando cuenta a la Asamblea Nacional del Poder Popular en la primera sesión que celebre después de acordada dicha suspensión. También puede revocar los acuerdos y disposiciones de las Administraciones Locales del Poder Popular que contravengan la Constitución, las leyes, los decretos-leyes (que los dicta el propio Consejo de Estado), los decretos y demás disposiciones dictadas por un órgano de superior jerarquía o cuando afecten el interés de otras localidades o a nivel general del país.

Siguiendo el mismo orden de jerarquía, el Consejo de Ministros es el máximo órgano ejecutivo y administrativo y constituye el Gobierno de la República de Cuba.

El número, denominación y funciones de los ministerios y organismos centrales que forman parte del Consejo de Ministros es determinado por la ley. El Consejo de Ministros está integrado por el Jefe de Estado y de Gobierno, que es su Presidente, el Primer Vicepresidente, los Vicepresidentes, los Ministros, el Secretaría y los demás miembros que determine la ley. Asimismo, el Presidente, el Primer Vicepresidente, los Vicepresidentes y otros miembros del Consejo de Ministros que determine el Presidente, integran su Comité Ejecutivo que decide sobre las cuestiones atribuidas al Consejo de Ministros durante los períodos que medien entre una y otra de sus reuniones.

Dentro de las atribuciones del Consejo de Ministros se encuentra la potestad de revocar las decisiones de las Administraciones subordinadas a las Asambleas Providenciales o Municipales del Poder Popular, adoptadas en función de las facultades delegadas por los organismos de la Administración Central del Estado, cuando contravengan las normas superiores que les sean de obligatorio cumplimiento. También puede proponer a las Asambleas Provinciales y Municipales del Poder Popular revocar las disposiciones que sean adoptadas en su actividad específica, por las administraciones provinciales y municipales a ellas subordinadas, cuando contravengan las normas aprobadas por los organismos de la Administración Central del Estado, en el ejercicio de sus atribuciones; asimismo puede proponer a la Asamblea Nacional del Poder Popular o al Consejo de Estado la suspensión de los acuerdos de las Asambleas Locales del Poder Popular que contravengan las leyes y demás disposiciones vigentes, o que afecten los intereses de otras comunidades o a nivel general del país.

Finalmente, y solo por nombrarlo, el Consejo de Defensa Nacional se constituye y prepara desde tiempo de paz para dirigir el país en las condiciones de estado de guerra, durante la guerra, la movilización general o el estado de emergencia. La ley regula su organización y funciones.

Establecido lo anterior, en orden de jerarquía y supeditados al control de los Órganos Superiores del Poder Popular están los Órganos Locales del Poder Popular, comprendidos por las Asambleas Locales del Poder Popular que se encuentran constituidas en las demarcaciones político-administrativas en que se divide el territorio nacional. Las Asambleas Locales del Poder Popular se encuentran comprendidas por las Asambleas Provinciales del Poder Popular y las Asambleas Municipales del Poder Popular, conforme los artículos 102, 105 y 106 de ese texto constitucional.

Ambas son los órganos superiores locales del poder del Estado y, en consecuencia, están investidas de la más alta autoridad para el ejercicio de las funciones estatales en sus demarcaciones respectivas y para ello, dentro del marco de su competencia, y ajustándose a la ley, ejercen funciones de gobierno, conforme lo dispone el artículo 103 de la Constitución cubana.

A su vez, el referido artículo 103 de la Constitución Cubana prevé que las Asambleas Locales del Poder Popular se apoyarán a su vez en los Consejos Populares. En el marco del contexto de esa previsión constitucional prevista en ese artículo refiere que “las Asambleas Locales del Poder Popular se apoyan en los Consejos Populares y en la iniciativa y amplia participación de la población y actúan en estrecha coordinación con las organizaciones de masas y sociales”.

Establecido este orden extenso de jerarquía puede intentarse una primera aproximación a lo establecido en el artículo 103 de la Constitución cubana delimita el carácter de autoridad política de las Asambleas del Poder Popular sobre varias circunscripciones territoriales que le confiere la ley, con un ámbito físico de competencia determinado, y cuya autoridad se apoya sobre los Consejos Populares, entendidos éstos como órganos auxiliares que vendría a coordinar conjuntamente la actividad existente entre ambos entre sí y con respecto a las relaciones que deben

mantener con lo que ha denominado el artículo 103 de la Constitución cubana con las denominadas organizaciones de masas y sociales, sobre estos grupos se volverá más adelante a los fines de establecer su conexión definitiva por cuanto vendría a encerrar el círculo entre el modelo participativo cubano con respecto a la estructura burocrática popular de Cuba.

Efectuada esta advertencia, el artículo 104 de la Constitución cubana, los Consejos Populares se constituyen en ciudades, pueblos, barrios, poblados y zonas rurales; están investidos de la más alta autoridad para el desempeño de sus funciones; representan a la demarcación donde actúan y a la vez son representantes de los órganos del Poder Popular municipal, provincial y nacional. Este vendría a ser el marco constitucional de los Consejos Populares, los cuales se encuentran insertos como órganos de apoyo y coordinación de las Asambleas Locales del Popular.

Visto el marco constitucional cubano, debe hacerse expresa referencia a lo previsto en la Ley 91 De los Consejos Populares (2000), en cuyos “fundamentos” señala como primer orden que la participación popular debe ser entendida de la siguiente manera:

La participación popular es un principio esencial de nuestra democracia socialista que se manifiesta en la acción de los diputados y delegados de la Asamblea del Poder Popular, las organizaciones de masas, sociales, instituciones, entidades y demás integrantes de la sociedad, al intervenir de manera activa y coordinada en las decisiones que tiene que ver con la vida de la comunidad, el territorio y el país.

En lo que respecta a la creación de los Consejos Populares, el artículo 5 de la Ley 91 establecen que los mismos solamente pueden ser creados por las Asambleas Provinciales a solicitud de las Asambleas Municipales; asimismo, en el acto de creación se aprueban las circunscripciones que determinan las demarcaciones donde actúan, en los que deben tener cinco (5) circunscripciones como mínimo, salvo que se

hayan creados en zonas aledañas en que solo exista la posibilidad de asignar un número menor.

El artículo 8 de la Ley 91 establece que los Consejos Populares se conformaran por delegados elegidos en las circunscripciones que comprendan y a ellos pueden pertenecer representantes designados por las organizaciones de masas, las instituciones y entidades más importantes de la demarcación.

Estos delegados componen la mayoría del Consejo Popular, mientras que sus restantes miembros se definen de acuerdo con el número posible a cubrir, según lo determine el Presidente de la Asamblea Municipal (art.9), oída la opinión de estos delegados, las direcciones municipales de las organizaciones de masas e instituciones y las entidades existentes en la demarcación y con mayor importancia deben estar obligatoriamente representadas en el Consejo Popular.

Cumplida la conformación del Consejo Popular, la Asamblea Municipal o su Presidente determinan la fecha y lugar en que se efectúa la reunión para la constitución del Consejo Popular para la elección de su Presidente y Vicepresidentes (art. 12). Cada vez que se inicie el mandato de las Asambleas Municipales, los Consejos Populares deben ser reorganizados (art. 13).

El Presidente del Consejo Popular y sus Vicepresidentes son elegidos entre los delegados las circunscripciones que lo componen a propuesta de cada uno de ellos, el Presidente puede realizar propuestas para dichos cargos (art. 17).

Por su parte, los delegados que integran los Consejos Populares son los mismos que integran la Asamblea Municipal y como tal cesan sus funciones como miembros de los Consejos Populares cuando pierden su condición de delegados de la Asamblea Municipal (art. 19); mientras que los integrantes que ostentan la representación de las

organizaciones de masas, instituciones y entidades ante el Consejo Popular, culminan sus funciones al ser sustituidos por quienes los designaron.

La Asamblea Provincial tiene la potestad para modificar el número de circunscripciones que integran a cualquier Consejo Popular, o aprobar su supresión, a propuesta de las Asamblea Municipal correspondiente, o por iniciativa propia, cuando existan razones que así lo aconsejen, oída la opinión del Consejo Popular (art. 20).

Dentro de las atribuciones y funciones del Consejo Popular (art. 21), pueden considerarse de relevancia las siguientes: (i) trabajar activamente para que se satisfagan las necesidades asistenciales, económicas, educacionales, culturales y sociales de la población en la búsqueda de soluciones a los problemas planteados (literal c); (ii) exigir eficiencia en el desarrollo de las actividades de producción y de servicios a las entidades enclavadas en su área de acción y apoyar, en lo posible, su realización (literal d); (iii) coordinar, cuando resulte necesario, las acciones de las entidades existentes en su área de acción y promover la cooperación entre ellas; (iv) coordinar, cuando resulte necesario, las acciones con las entidades existentes en su área de acción y promover la cooperación entre ellas (literal e); (v) controlar y fiscalizar las actividades de las entidades de las entidades existentes en la demarcación, independientemente de su nivel de subordinación (literal f); (vi) promover la participación de la población, de las instituciones y entidades de la demarcación para desarrollar iniciativas que contribuyan a lograr el mayor avance en las tareas que se propongan, así como cohesionar el esfuerzo de todos (literal g); coadyuvar en su demarcación, al mejor desarrollo de las tareas de la defensa (literal h); contribuir al fortalecimiento de legalidad socialista y del orden interior, para lo que realizar los análisis que sean necesarios y encauza las soluciones que correspondan (literal i); (vii) apoyar el trabajo de prevención y atención social; (ix) estimular a vecinos, trabajadores, estudiantes, combatientes, instituciones y entidades que se hayan destacado en el cumplimiento de sus deberes sociales, en el aporte a la

solución de los problemas de la comunidad, o por haber alcanzado otros méritos (literal k).

En lo que corresponde al funcionamiento de los Consejos Populares, el artículo 24 de la Ley 91 señala que los mismos reciben para su labor indicaciones e instrucciones de los órganos representativos del Poder Popular y de sus autoridades competentes, mas no así de los órganos y organismos administrativos, sus entidades y otras instituciones quienes no están facultados para impartir indicaciones, instrucciones o asignar tareas a los Consejos Populares.

Asimismo, el artículo 26 establece que el Consejo Popular a través de su Presidente informa a la Asamblea Municipal sobre el desarrollo del cumplimiento de sus funciones o de otros aspectos específicos de su trabajo cuando así sea solicitado expresamente.

En ese mismo sentido, el artículo 27 de la Ley 91 prevé que el Presidente del Consejo Popular, en el desarrollo de su labor, cuida de la autoridad de los delegados que lo integran, los estimula y apoya en sus actividades, y no suplanta sus funciones, en atención al principio de que estos, al ser propuestos, nominados y elegidos directamente por el pueblo, ostentan una alta responsabilidad en el sistema político. Cuando resulte indispensable proporcionar algunas facilidades laborales por parte de su centro de trabajo a estos delegados, es responsabilidad del Presidente de la Asamblea Municipal realizar las gestiones correspondientes.

En lo que corresponde con los trabajos que deben establecerse con las organizaciones de masas (las cuales haremos mención al final de este acápite), el artículo 28 determina que el Consejo Popular y su Presidente desarrollarán métodos de trabajo que le permitan cumplir con eficacia sus funciones, sin suplantar instituciones, entidades ni a estas organizaciones. Al contrario, el trabajo del Consejo

Popular debe atender a coordinar con las organizaciones de masas e instituciones, a fin de promover su cohesión y lograr el apoyo necesario de la población, para la realización exitosa de su labor, contribuyendo a las actividades de las organizaciones de masas (art. 29).

Mención especial merece el artículo 30 de la Ley 91 al indicar que el Consejo Popular tiene la condición de representar de las organizaciones de masas e instituciones y precisa y coordina la labor que han de desarrollar según el carácter y objetivos de cada una de ellas.

Por otra parte, en el artículo 35 de la Ley 91 se da inicio al Capítulo referente a la Participación Popular. Merece especial mención en razón de lo siguiente:

Artículo 35. La participación popular, en la actividad del Consejo Popular, constituye la vía fundamental para realizar su labor. Ella está presente desde la identificación de los problemas y necesidades y sus posibles soluciones, hasta la adopción de las decisiones, así como en la planificación, desarrollo y evaluación de las principales acciones que se ejecutan en la demarcación.

Artículo 36. El Consejo Popular promueve la participación masiva de los residentes de la demarcación en la búsqueda de la unidad, el consenso, la identidad y el sentido de pertenencia de los ciudadanos por la comunidad, el territorio y el país.

Artículo 37. El Consejo Popular promueve programas de trabajo que involucren a vecinos y sectores específicos, como son los niños, jóvenes, ancianos, amas de casa y otros, en función de sus necesidades e intereses.

Artículo 38. El Consejo Popular, mediante métodos participativos de trabajo, coordina e integra a los delegados, las organizaciones de masas, instituciones, entidades y vecinos en general, para:

- a) identificar de forma sistemática los problemas y necesidades que afectan la comunidad y sus posibles soluciones;
- b) organizar y promover el esfuerzo colectivo de los vecinos para la solución de sus propias necesidades, mejorar la convivencia y la calidad de vida;

- c) decidir la estrategia de trabajo para desarrollar, en un período determinado, las actividades que se propongan;
- d) realizar la evaluación y control de los resultados de las acciones desarrolladas.

Posteriormente, el artículo 39 da inicio al Capítulo denominado De la Atención a la Población, de cual, se prevé:

Artículo 39. El Consejo Popular analiza en sus reuniones los problemas que aquejan a la comunidad y promueve las posibles soluciones, con la activa participación de los delegados, las organizaciones de masas, las instituciones y las entidades del lugar. De considerar que la atención al problema no está dentro de sus posibilidades, lo traslada a quien corresponda.

Artículo 40. El Consejo Popular evalúa los resultados que se logran y la atención que reciben los planteamientos que formulan los electores en las reuniones de rendición de cuenta y en los despachos de los delegados. Cuando lo considere necesario, interviene con la gestión oportuna, para que sean atendidos por quienes corresponda.

Artículo 41. El Consejo Popular conoce y atiende prioritariamente lo relacionado con la distribución de los abastecimientos y el desarrollo de la prestación de los servicios que resultan sensibles a la población.

Artículo 42. El Consejo Popular promueve, con las entidades encargadas de realizar trámites administrativos o prestación de servicios, que éstos se efectúen de la forma más simplificada y cercana posibles al lugar de residencia de los interesados.

Tal como se ha señalado anteriormente, los Consejos Populares deben desarrollar sus actividades conforme al apoyo a las Asambleas Populares y Municipales en la coordinación de las funciones de estos entes con respecto a las organizaciones de masas. Para ello, es necesario hacer mención a esas organizaciones, las cuales, son las siguientes:

- El Partido Comunista de Cuba (PCC).
- La Unión de Jóvenes Comunistas (UJC).

- La Central de Trabajadores de Cuba (CTC).
- Los Comités de Defensa de la Revolución (CDR).
- La Federación de Mujeres Cubanas (FMC).
- La Federación Estudiantil Universitaria (FEU).
- Unión de Pioneros de Cuba, luego Organización de Pioneros José Martí (OPJM).
- Organización Política de la Juventud Cubana (UJC).
- Frente de Estudiantes de Educación Media (FEEM), antes Unión de Estudiantes Secundarios (UES) y Brigadas Estudiantiles José Antonio Echevarría (BEJAE).
- ANAP: representa los intereses sociales y económicos de los campesinos cubanos.
- Avocación de Combatientes de la Revolución Cubana (ACRC).

La sociedad civil en Cuba, está integrada por más de 2200 organizaciones, entre las que destacan las organizaciones sociales y de masas y las organizaciones o asociaciones científicas o técnicas, culturales y artísticas, deportivas, de amistad y solidaridad y cualesquiera otras que funcionan en virtud de la Ley 54 de Asociaciones (rescatado de <http://revolucioncubana.cip.cu/>).

Establecida la reseña con respecto al sistema de participación cubana se puede concluir lo siguiente:

a) Los Consejos Populares no son propiamente formas de participación popular, su estructura se encuentra inserta dentro del mismo esquema burocrático cubano. Por tanto, se encuentra sometido a la totalidad de sus controles sin que tenga una plena libertad de función.

b) La participación en este caso no queda del lado de la iniciativa colectiva, por el contrario queda conformado únicamente por estructuras burocráticas como lo son los Consejos Populares.

c) Los Consejos Populares por ley solo fungen para apoyo de las Asambleas Locales del Popular y apoyan y coordinan su acción, están conformadas por miembros de las Asambleas Populares, por lo que no existe presencia alguna de una participación popular en su sentido más directo.

d) El control para canalizar la participación popular se encuentra concentrado en las organizaciones de masas que son de estructura netamente política, por lo que no existe un libre derecho de asociación que permita el acceso directo a los medios del Estado sino es a través de estas organizaciones de estructura y contenido político mas no de participación en un sentido que no guarde vinculación con el ideal político del sistema.

e) Existe la conformación de asociaciones sometidas al control de la Ley 54, más no se les confiere en la Ley 91 un mecanismo de participación de manera independiente y autónoma, como tampoco se le confiere al resto de la sociedad.

f) Los mecanismos del Estado concentran tanto el mecanismo del Estado para recibir la participación, como la participación misma, no existe un modo de participación que provenga directamente de la ciudadanía si la misma no se inserta en los medios establecidos previamente.

III. Los Consejos comunales en la Legislación Venezolana

3.1. Configuración política

Antes de entrar a analizar como la legislación venezolana ha desarrollado los consejos comunales, se pasa a realizar algunas consideraciones sobre cual es la finalidad que el gobierno venezolano le quiere dar a dicha figura.

Con la promulgación de la LOCC (2009) los ciudadanos, podrán participar libremente en el diseño, control, evaluación de las políticas públicas.

Morán (2008) explica que de la existencia en el país de diversos consejos comunales, se evidencia que estos se conciben, “como órganos sociales articuladores de la nueva relación sociedad-Estado, elementos definatorios de la democracia participativa” (p.10).

Continúa exponiendo Morán (2008), que para ciertas personas, “el consejo comunal, se percibió como una vía para edificar un nuevo tipo de Estado con base en la democracia participativa y protagónica, y perseguir cambios de conducta de patrones individualistas y de bajo rendimiento social” (p.30).

3.2. Los Consejos comunales en la LOCC

3.2.1. Naturaleza jurídica de los Consejos comunales en la LOCC

Entrando ya a analizar la LOCC (2009) se constata, que ésta en el capítulo 1, dispone que tiene como objeto regular la creación, conformación de los consejos comunales como mecanismo de participación ciudadana, a los fines del ejercicio directo de la soberanía popular, la cual se materializa en el control y evaluación de las políticas públicas.

Punto que llama la atención es lo dispuesto en el artículo 2 de la LOCC (2009), la cual consagra a los consejos comunales como mecanismo de participación, para el

ejercicio de la democracia protagónica, tal y como lo propugna la CRBV (1999), pero a los fines de la construcción de un nuevo modelo de sociedad socialista.

La sociedad socialista es definida como el socialismo, que se fundamenta en el desarrollo democrático regional, la economía de equivalencias, la democracia participativa y protagónica y las organizaciones de base.

Es digno de observación y cuidado ya que la CRBV (1999), estipula el pluralismo político, es decir, la diversidad de instancias de participación, merecedor de un Estado democrático, ahora bien, al establecer que los consejos comunales tendrán como meta la construcción de un estado socialista, estaría aupando a la partidización de los consejos comunales y atentando el pluralismo político, cosa que se debe evitar a toda costa.

En este orden de ideas, Bobbio (1986), expone sobre la importancia de la existencia del pluralismo:

...la democracia de un Estado moderno no puede ser más que una democracia pluralista. (...) la teoría democrática y la teoría pluralista tienen en común el ser dos propuestas diferentes, pero no incompatibles, más aún pueden coincidir y complementarse contra el abuso de poder; representan dos soluciones diferentes, pero no necesariamente incompatibles, contra el poder excesivo. La teoría democrática toma en consideración el poder autocrático, es decir, el poder que parte desde arriba, y considera que la solución a este tipo de poder no pueda ser más que el poder desde abajo. La teoría pluralista toma en consideración el poder monocrático, es decir, el poder concentrado en una sola mano, y considera que el remedio a este tipo de poder es el poder distribuido (p.69).

De lo anterior se puede decir, que la LOCC (2009), debe ser flexible, no debe constituir un freno para su ejercicio, ya que esta se debe enfocar en ayudar a fomentar la organización de la comunidad a los fines de la satisfacción de las necesidades de la comunidad, con el objeto de tener una mejor calidad de vida, este debería ser el norte de los consejos comunales, y no las orientaciones políticas o partidistas.

3.2.2. Principios que rigen los Consejos comunales

Se observa que el artículo 3 de la LOCC (2009), expone que los consejos comunales se regirán por una serie de principios como la corresponsabilidad, democracia, transparencia, eficacia eficiencia, colectivismo, etc, con el objeto de instaurar la base sociopolítica del socialismo.

Como se puede observar, se vuelve a hacer referencia a que el fin de los consejos comunales es la creación de un nuevo modelo social sobre la base del socialismo, a su vez se denota la inclusión del principio denominado colectivismo, el cual no se encuentra consagrado en la CRBV (1999), y es definido por Osorio, (2006) como la “Doctrina que tiende a suprimir la propiedad particular, transferirla a la colectividad y confiar al Estado la distribución de la riqueza”.

Si bien en una comunidad se debe dejar de lado parte del interés individual para pasar a regirnos por leyes que regulen las relaciones de los individuos en la comunidad, lo que preocupa del colectivismo que estatuye la LOCC (2009), es que pareciera que va hacia el adoctrinamiento de la colectividad, para la construcción del socialismo, a pesar de que dicho artículo estipula que los consejos comunales se deberán regir por el principio de democracia.

3.2.3. Rol de los Consejos comunales en lo económico

En el artículo 4 se hace una serie de definiciones en la que destaca la economía comunal, al respecto dispone el artículo lo siguiente:

Economía comunal: Es el conjunto de relaciones sociales de producción, distribución, intercambio y consumo de bienes, servicios y saberes, desarrolladas por las comunidades bajo formas de propiedad social al servicio de sus necesidades de manera sustentable y sostenible, de acuerdo con lo establecido en el Sistema Centralizado de Planificación y en el Plan e Desarrollo Económico y Social de la Nación.

Zambrano (2008), señala que el modelo de economía comunal cuenta, entre otras, con las siguientes características:

a) Que la propiedad de los medios de producción comunal pasarán a formar parte de la comuna (espacio geográfico en el cual los ciudadanos que residen en ella han logrado formas organizativas para el ejercicio del poder).

b) La producción estará destinada a satisfacer las necesidades de la comuna, es decir que los habitantes de la comuna “a través del conocimiento de sus propias necesidades, planifican la cantidad de productos necesarios para su consumo y los servicios básicos que se requieran”.

c) Las relaciones de trabajo se organizaran con base en el tiempo socialmente necesario, esto significa que a diferencia del sistema capitalista la producción comunal, admitirá la superación de la explotación del trabajador, es decir, que “el trabajador de la economía comunal, no generará más plusvalía para el dueño del medio de producción, el trabajador de la economía comunal trabajará el tiempo estipulado necesario para cubrir la producción comunal”, el resto del tiempo el

trabajador lo podrá dedicar a desarrollar otras actividades dependiendo de sus necesidades.

d) El salario será determinado según las necesidades y expectativas de vida del trabajador, que “en este caso el trabajador de la Economía Comunal, será compensado de acuerdo con sus necesidades con un salario que le permita cubrir en un tiempo determinado sus expectativas de vida” (pp.44-46).

El desarrollo de todo sistema económico debe hacerse conforme a la CRBV (1999), tanto dentro del marco de la denominada constitución económica que establece los principios y parámetros del desarrollo del sistema económico y financiero, así como de los derechos constitucionales que protegen el desarrollo de la libertad individual y propiedad en la participación de la producción de bienes y servicios.

Entendido esto, el establecimiento de un modelo de economía comunal, puede ser viable en el sentido de que el estado fomente la participación de la comunidad en la prestación y elaboración de bienes y servicios; no obstante, constreñir un modelo participativo en el plano económico a un solo modelo económico restringiéndole cualquier libertad de elección a las comunidades, o imponer a través de los que se ha denominado economía comunal, la imposición de un sistema socialista con el sólo objeto de estatizar a través de las comunas el modelo económico activo y real quitándole cualquier capacidad de elección o limitando o anulando la propia iniciativa de participación de cómo esa comunidad a través del derecho a la libertad pueda desarrollar la actividad económica y lucrativa de su preferencia, devendría al final en la imposición de un sistema inconstitucional, por cuanto, la imposición de un modelo económico único, y anulando el derecho a la libertad económica bajo el ardid de la participación conllevaría a que la comunidad organizada no tendría ningún tipo de

elección en esta materia, salvo que la misma se adapte a los principios y exigencias impuestos unilateralmente por el Estado.

3.2.4. Procedimiento de constitución de los Consejos comunales.

El capítulo II de la LOCC (2009), establece como es la constitución del consejo comunal, al efecto se estipula que se procede a convocar una asamblea constitutiva comunitaria, en virtud de lo cual se deberá organizar un equipo promotor, el cual estará conformado por un conjunto de ciudadanos, los cuales asumen la iniciativa de difundir, promover e informar la organización de su comunidad a los efectos de la constitución del consejo comunales. El equipo promotor deberá notificar su conformación al órgano rector que es el Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social.

Se desprende del artículo 7 de la LOCC (2009), que la primera asamblea de ciudadanos convocada por el equipo promotor, a los fines de elegir el equipo electoral provisional, y para someter a consideración los comités de trabajo para conformar la Unidad Ejecutiva del Consejo Comunal, requiere únicamente una participación mínima del 10% de los habitantes de la comunidad, que sean mayores de quince años.

Se considera que el porcentaje requerido para la convocatoria de la primera asamblea de ciudadanos en mínima a los fines de garantizar el principio de participación ciudadana y de representatividad de los habitantes de la comunidad.

Los consejos comunales estarán integrados por voceros, los cuales durarán dos años en sus funciones, a partir de que son electos. Las funciones que ejercen estos voceros son de carácter voluntario.

A partir del registro del acta constitutiva del consejo comunal ante el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de participación ciudadana es que los consejos comunales adquieren personalidad jurídica.

Ahora bien, en la práctica se desprende que varios consejos comunales han interpuesto quejas y han hecho un llamado en el sentido de que se incluya en el proceso de participación de todos los consejos comunales por igual, ya que por ejemplo representantes del consejo comunal de Prados del Este, a pesar de que se han organizado y planificado proyectos, no han logrado que la Fundación para el desarrollo y poder comunal, cumpla con el proceso de registro a pesar de que señalan que han presentado todos los requisitos que estipula la ley, tal y como lo reseña El Universal del 14 de junio de 2010.

A mayor abundancia, la Viceministra de Participación comunal, Margoud Godoy, en declaración emitida ante el diario Últimas Noticias de fecha 25 de marzo de 2011, señaló que existen vecinos que no han sido convocados a participar en el proceso, y que a su vez, “hay casos en los que no están muy transparentes los procesos de elección, de votación para elegir a los voceros de los consejos comunales o existen problemas con los ámbitos territoriales”.

3.2.5. Organización y funcionamiento de los Consejos comunales

El Capítulo III de la LOCC (2009), se refiere a la organización del consejo comunal. El consejo comunal está integrado por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas del consejo comunal, el Colectivo de Coordinación Comunitaria, la Unidad Ejecutiva, la Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria y la Unidad de Contraloría Social.

El artículo 20 de la LOCC (2009) ratifica la naturaleza decisoria de la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas y su carácter de máxima instancia, fundamentándose en el principio de participación y protagonismo, tal y como lo estipula el artículo 70 de la CRBV (1999).

El artículo 24 al 26 de la LOCC (2009), consagra el Colectivo de Coordinación Comunitaria como un espacio institucional, de carácter funcional del consejo comunal, creado a los fines de la articulación y el trabajo conjunto necesarios para el funcionamiento del consejo comunal. Esta integrado por los voceros de la unidad ejecutiva, unidad administrativa y financiera comunitaria, y unidad de contraloría social del consejo comunal, electos popularmente.

Se constata que el artículo 25 *eiusdem*, el cual enumera las funciones del colectivo de coordinación comunitaria, en el numeral 2 establece “Coordinar la elaboración, ejecución y evaluación del Plan Comunitario de Desarrollo Integral articulado con los planes de desarrollo municipal y estatal de conformidad con las líneas generales del Proyecto Nacional Simón Bolívar”.

El sistema de trabajo en el colectivo de coordinación comunitaria, se realiza a partir de las pautas legales, establecidas en los estatutos del consejo comunal y en los reglamentos internos que sean aprobados con este propósito.

El artículo 33 consagra la Unidad de Contraloría Social, el cual esta integrado por cinco habitantes de la comunidad, electos por la asamblea de ciudadanos, los cuales tiene como objeto la contraloría social, la fiscalización, control y supervisión del manejo de los recursos asignados, recibidos o generados por el consejo comunal.

De conformidad con lo establecido en el artículo 62 de la CRBV (1999), es que se ha consolidado el control social, el cual se traduce en la posibilidad que tienen los

ciudadanos de participar directamente en la gestión de las políticas públicas, tanto en el ámbito local como en la actividad administrativa, dentro de ese control social es que se circunscribe los consejos comunales, como mecanismos de participación, articulación e integración de las organizaciones comunitarias con alcance nacional.

En este orden de ideas Parilli (2007), expone:

Se observa que la consagración del Estado Democrático y Social de Derecho trae aparejada un sistema de controles destinados a garantizar que los Poderes Públicos actúen conforme a los valores superiores previstos en la CRBV (1999) y es que, en principio, los mecanismos de participación ciudadana (vgr. Consejos comunales) nacen como instancias de control de la actuación de la Administración e intervención de los ciudadanos en la gestión de las políticas públicas (p. 217).

A mayor abundancia, en lo referente a la unidad de contraloría social Zambrano (2008), ilustra:

En otras palabras, se puede decir que a través de la Contraloría Social, las comunidades comienzan a ejercer un conjunto de acciones y mecanismos de participación, negociación, vigilancia y control del funcionamiento de las instituciones y los servicios locales, de la ejecución de los proyectos, y de la actuación o conducta de funcionarios públicos, adquiriendo con ello la experiencia real de la autogestión y la cogestión. Es importante dejar claro que entendemos que contralores somos todos y que estamos promulgando una cultura de contraloría social dentro de las comunidades. Pero, también es verdad, esta tarea debe llevarse con mucha responsabilidad y controles; por ello, en cada Consejo Comunal este trabajo que es de todos, es canalizado a través de

cinco personas que son quienes deben organizar y estructurar esta figura jurídica dentro de la comunidad (p. 72).

Villegas (2012) ha definido la Contraloría social de la siguiente manera:

...Es la vigilancia que involucra la acción permanente de prevención, supervisión, seguimiento, control y evaluación de las fases de transferencia y en general, de la gestión realizada con ocasión a los servicios, actividades, bienes y recursos transferidos, ejercidas articuladamente por sus habitantes, la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas, las organizaciones socioproductivas y la Unidad de Contraloría Social.

El plan de Transferencia deberá estar avalado y previamente aprobado por los sujetos de transferencia a través de sus Asambleas de Ciudadanos y Ciudadanas de la comunidad o comuna respectiva, en articulación con las entidades político territoriales, con el acompañamiento del Consejo Federal de Gobierno (p.137).

Del análisis anterior se desprende, que una de las razones por la que se fundan los consejos comunales es por la importancia del elemento contraloría social, en el sentido de que a través de la figura de los consejos comunales, se le otorga a los ciudadanos la posibilidad de controlar la actividad que despliegan los entes públicos con el objeto de que la participación ciudadana se preste con mayor eficacia y eficiencia; y de a su vez, supervisar y fiscalizar el destino de los fondos que los consejos comunales reciben, con el objeto que sean efectivamente utilizados para las funciones que despliega este mecanismo de participación, siendo esto de mucho cuidado ya que, de ser destinados para otras actividades ya sean lícitas o ilícitas se pondría en juego el bienestar de la colectividad.

3.2.6. Los Consejos comunales y la participación ciudadana

El capítulo V de la LOCC (2009), se refiere al ciclo comunal como proceso de participación popular. Los artículos 44 y 45, establecen que este ciclo es una expresión del Poder Popular, la cual se concreta en cinco fases: diagnóstico, plan, presupuesto, ejecución y contraloría social, estas fases se complementan e interrelacionan entre si. Delgado (2010) expone, que algunos consideran que el ciclo comunal se presenta como una metodología a seguir para la acción comunitaria, el cual se “enriquece por el intercambio de saberes y las experiencias locales, propias de casa comunidad en esta materia” (p.93).

El Poder Popular es definido por Delgado, (2010) de la siguiente manera:

El proceso mediante el cual el pueblo muestra sus capacidades y propuestas para incidir en las decisiones políticas, que le permiten asumir en forma organizada la solución de los problemas de las comunidades, utilizando recursos propios o externos, mediante el ejercicio del protagonismo y se hace parte de las formas de la participación y la gestión directa de los asuntos que le proporcionan a la gente mejor calidad de vida y condiciones que contribuyen a su desarrollo integra (p.75).

Continua señalando Delgado, (2010), que el poder popular se encuentra enmarcado por el ejercicio de la democracia participativa y protagónica, donde el pueblo y las comunidades organizadas, “son sujetos de derecho, que inciden en las decisiones y acciones de los órganos y entes de la administración pública o del poder público” el cual se manifiesta en políticas, planes, que “responden a las demandas y propuestas presentadas desde los sectores populares y las comunidades en general. El poder popular se expresa en el señalamiento de las asambleas de ciudadanos y

ciudadanas y en la figura jurídica de los consejos comunales como formas organizativas de carácter asociativo, con elementos territoriales y funcionales” (pp.75-76).

3.2.7. Los Consejos comunales y la propiedad privada

El artículo 46 de la LOCC (2009), estatuye que los consejos comunales impulsarán la propiedad social en la satisfacción de las necesidades colectivas. En relación a la propiedad social considero importante la reseña contenida en el Universal de fecha 19 de noviembre de 2007, del periodista Eduardo Cámel Anderson, quien en ocasión a la reforma que se pretendía llevar a cabo en el año 2007 a la CRBV (1999), señaló:

La propiedad social a su vez es clasificada de dos maneras: Directa e indirecta y es definida como "aquella que pertenece al pueblo en su conjunto y las futuras generaciones".

Es indirecta "cuando es ejercida por el Estado a nombre de la comunidad", y es directa, "cuando el Estado la asigna", bajo distintas formas y en ámbitos territoriales demarcados, a una o varias comunidades, a una o varias comunas, constituyéndose así en propiedad comunal, o a una o varias ciudades, constituyéndose así en propiedad ciudadana.

La propiedad social es la base del socialismo.

‘Eso lo podemos observar en cualquier diccionario de Economía Política, como el de Borisov, Zhamin y Makárova (una Biblia en el tema), en donde se explica que esta modalidad surge como resultado de la revolución socialista por medio de la socialización de la propiedad privada capitalista’.

Esto lo explicó el antropólogo Hernando Istúriz, especializado en Economía Política, quien agregó que este tipo de propiedad, al menos en los precedentes que se conocen, dispone que en la modalidad de "directa" se ejerce bajo el esquema "cooperativista-koljosiano".

Este modelo implica que en aquellos lugares donde no están socializados todos los medios de producción, el control es ejercido por diversas agrupaciones de trabajadores, en las áreas consideradas como fundamentales y estratégicas, las cuales, junto con la producción, pertenecen a la colectividad

‘En otras palabras, se consagra que el Estado tenga mecanismos que le permitan transferir a colectivos, que bien pueden ser las cooperativas tal como están desarrolladas hoy en día en Venezuela, aquellas propiedades que estratégicamente considere necesarias, para que éstas ejerzan actividades que, igualmente, sean consideradas estratégicas’.

A mayor abundancia, en la identificada reseña del Diario El Universal de fecha 19 de noviembre de 2007, Escarrá, C, indicó que la aplicación del concepto de propiedad social, “es una derivación lógica de la propiedad hacia las comunidades organizadas”, agregó a su vez, que este esquema servirá para transferir poder a los mas necesitados, impulsando así, la creación de empresas socialistas cuyos beneficiarios serán comunidades enteras a las que se le transferirán activos productivos.

Ahora bien, pesar de que la CRBV (1999), no estipula el su artículo 115 la propiedad social, y aunado a que en la fallida reforma de la Constitución propuesta en el año 2007, en la cual se pretendía modificar el artículo 115 para así incluir la propiedad social, vemos como se está insertando de igual manera en la LOCC (2009), desvirtuando el objeto de la LOCC (2009), el cual debería ser el de crear mecanismos de participación flexibles en donde todos los ciudadanos sean del partido político que sean, tengan derecho a obtener los mismos beneficios, a los fines de la satisfacción de las necesidades que los habitantes de una comunidad demanden.

Ello así, se cree que la propiedad social consagrada en la LOCC (2009), además de que la CRBV (1999) no lo estipula, desmejora el derecho de propiedad que

establece la CRBV (1999) en su artículo 115, ya que, la propiedad privada a través de las leyes que se han dictado, poco a poco dejará de ser un derecho fundamental, para transformarse en un derecho condicionado a la voluntad del Estado o de las comunas, por cuanto el interés va a ser siempre el colectivo sobre el individual, sin importar el derecho al uso, goce, disfrute y disposición que tienen los ciudadanos sobre sus bienes, tal y como lo estipula el artículo 115 de la CRBV (1999), lo cual devendría en inconstitucional.

3.2.8. Valoración de la LOCC

En efecto, de la Ley Orgánica *in comento*, se observa que si bien se le da nacimiento a unas nuevas entidades político territoriales denominadas comunas, en virtud del principio de participación ciudadana, en vez de colaborar con los municipios en la realización de las tareas en el ámbito local, se les pretende asignar las competencias que hoy en días están atribuidas a dichos municipios.

Turuhpial, (2008), define a las comunas de la forma siguiente:

...la comuna o consejo (...) representa el contrapoder confrontacional, excluyente y disolvente del **Estado democrático** organizado institucionalmente, dirigida por una Oligarquía que se reserva la mas alta jerarquía autoritaria y que concentra en sí la potestad de decidir, determinar e imponer todas las formas de manifestación o exigencia de la utilidad pública y del interés colectivo y el grado de subordinación y postración de los intereses y derechos individuales a tales postulados (pp.134-135).

Por su parte, los ciudadanos pertenecientes a las comunas no serán electos de forma directa, secreta y universal, tal y como son elegidos las autoridades municipales; es decir, la elección popular que propugna la LOCC (2009), la realiza la Asamblea Nacional de forma uninominal.

Con la promulgación de la LOCC (2009), de cierta forma, se ha desmunicipalizado la participación ciudadana, ya que se ha buscado sustituir al Municipio como unidad política primaria perteneciente a un sistema descentralizado y autónomo por un sistema de “participación” centralista, es decir, por un sistema sin autonomía y fuera del gobierno local, depende del Ejecutivo Nacional, es decir, del Presidente de la República a través de una Comisión Presidencial del Poder Popular.

En suma, los consejos comunales en el ámbito político se encuentran ubicados por corrientes políticos partidistas que se excluyen mutuamente. Los vecinos deberán luchar para que predominen los intereses comunes y los intereses comunitarios por sobre cualquier corriente partidista, debiendo existir pluralidad, más no discriminación a la hora de conformar un consejo comunal.

Lo anterior significa, que en los consejos comunales debe imperar el principio de pluralismo político, el cual representa que estos no se encuentren dominados por una sola corriente partidista, es decir el socialismo, tal y como está ocurriendo en nuestro país, sino que por el contrario deben estar integrados por ciudadanos sin importar a qué partido político pertenecen. Por cuanto, lo que interesa es formar colectivos a los fines de la procura de un fin en común que es la satisfacción del interés general.

Si bien se está dando inicio a la instauración del principio de participación a través de diversos mecanismos como los consejos comunales, estos están dirigidos a la construcción del socialismo, como una forma de gobierno paralelo, la cual no está estipulado en la CRBV (1999).

El socialismo es definido por Osorio (2006), de la siguiente manera:

Sistema de organización social –doctrina partido político y movimiento sindical- que afirma la superioridad de los intereses colectivos sobre los individuales, la necesidad de la acción común para el mejor bienestar de la comunidad, la potestad plena del Estado para estructurar la sociedad y la economía, sobre la base de la propiedad colectiva de los medios de producción y cambio para concluir con la división de clases y la consiguiente lucha entre ellas, por efecto de las desigualdades que el capital (como plusvalía o atesoramiento) engendra entre poseedores y desposeídos, entre empresarios y trabajadores (p.897).

En este mismo orden y dirección, se observa que lamentablemente, la figura de los consejos comunales se está creando para quitarle a los ciudadanos la posibilidad de elegir a sus autoridades, y a su vez se irá desvaneciendo el principio de participación y de elección directa de los alcaldes, concejales, gobernadores y miembros de las asambleas legislativas, para dejarle todo el control al Partido único, ya que se busca sustituir al Estado democrático, por las comunas, tal y como sucedió con la figura de los Soviets.

Es decir, que al establecer un modelo legal único de participación en los consejos comunales, el cual a su vez se insertará a mayor escala en otros modos de organización (las comunas), hasta llegar a la única finalidad, que es el Estado Socialista Comunal, se está delimitando un solo modelo que usufructúa y absorbe no sólo las potestades y competencias de los Estados y Municipios, generando de por sí un quebrantamiento directo en contra de la CRBV (1999); sino que se ordena un mecanismo único de organización y agrupamiento de la ciudadanía, toda vez que el modelo legal excluye otros esquemas de participación, aunado a que exclusivamente

los consejos comunales y las comunas obedecen a un solo fin dentro de la estructura del estado socialista comunal como así lo han enunciado en las nuevas leyes, siendo las únicas que tendrán financiamiento y reconocimiento por parte del Estado, a través del Poder Nacional, si los mismos cumplen y se adaptan a los propósitos y exigencias que éste le requiere a través del Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social lo que conlleva a un apoderamiento de los medios de participación por parte del Ejecutivo Nacional y a una exclusión de otras formas asociativas (asociaciones de vecinos, grupos comunitarios, no previstos en el financiamiento del Estado) o de aquellos consejos comunales que se conformen pero que no compartan la posición ideológica del Gobierno, llevándolos a su rechazo al no ser reconocidos y anulados, por no ser, según el criterio del Ejecutivo Nacional, aptos para llevar a cabo el proyecto político del país, derivando todas estas anomalías en una violación de los artículos 62, 67, 158 171, y 184 de la CRBV (1999).

3.3. De los consejos comunales en las leyes que regulan el Poder Popular

De manera reciente el 21 de diciembre de 2010 (G.O. 6.011 Ext.), la Asamblea Nacional dictó los siguientes decretos de leyes: i) La ley Orgánica del Poder Popular; ii) la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular; iii) La Ley Orgánica de las Comunas; iv) La Ley Orgánica del Sistema Económica Comunal; v) La Ley Orgánica de Contraloría Social, que vienen a ampliar el sistema de la participación popular, estableciendo nuevos elementos complementarios.

Los decretos leyes antes enunciados dictados por la Asamblea Nacional, resultan violatorios al derechos de participación ciudadana de conformidad con lo establecido en los artículos 62 y 70 de la CRBV (1999), por cuanto el Ejecutivo no sometió a consulta pública los proyectos de dichos decretos leyes antes de su promulgación tal y como lo exige el artículo 211 de la CRBV (1999).

En materia del Poder Popular, es evidente la intención del Ejecutivo Nacional de crear una nueva rama del Poder Público vía legislativa ordinaria contraviniendo lo estipulado en la CRBV (1999), y con pleno desconocimiento al referéndum llevado a cabo el 2 de diciembre de 2007. Herrera (2012) señala:

Esa nueva rama del Poder Público, tutelada por el Gobierno Nacional y con claro sesgo ideológico, asumirá funciones propias de los Estados y de los Municipios, creando de esa manera, la mayor concentración de poder que se conozca en la historia Republicana de Venezuela (p.104).

Ello así, encontramos que dentro de la implementación de ese referido modelo socio-económico el origen de llevar a cabo lo que en el proyecto de Gobierno ha sido considerado como Poder Popular devenido en el marco de los Planes de la Nación llevados a cabo por el Ejecutivo Nacional, y que vendría a ser la conformación de un Estado paralelo proscrito por la CRBV (1999), fue objeto de rechazo en el Referéndum llevado a cabo el 2 de diciembre de 2007.

Corresponde al objeto de la presente investigación analizar los puntos referidos a la participación popular. Las leyes dictadas recientemente son las siguientes:

- Ley Orgánica del Poder Popular.
- Ley Orgánica de las Comunas.

Se considera necesario establecer el objeto de la presente parte de estudio sobre la base de cada una de las leyes promulgadas, a los fines de mantener un cierto orden de la investigación. En primer lugar se analizará críticamente las disposiciones dictadas por dichas leyes con respecto al derecho a la participación, así como su relación con respecto a los Consejos comunales.

En razón de ello, se debe analizar de manera separada cada uno de estos nuevos instrumentos, verificándose su marco de aplicación, la relación existente entre ellas y los demás instrumentos previamente dictados, a los fines de procurar entender la intención del Poder Nacional con la promulgación de estos nuevos instrumentos normativos.

3.3.1. Ley Orgánica del Poder Popular

A pesar del rango orgánico de todos los instrumentos promulgados (considerados así por el control que a tal efecto estableció la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en sentencia N° 1676, de fecha 3 de diciembre de 2009), si atendemos al principio de especialidad en materia normativa, nos encontramos que la Ley Orgánica del Poder Popular es el instrumento de carácter general de los demás pronunciados, dada la amplitud de su objeto.

En efecto, dicha Ley no tiene connotación alguna para ser clasificada como una “ley de base” la misma funge por su amplitud como instrumento sobre el cual vendrían a interconectarse las demás leyes que fueron promulgadas en ese mismo momento, y que tienen un objetivo de regulación específico y reducido, abarcando un espectro particular sobre sus materias.

En este orden de ideas, se considera necesario exponer lo que la doctrina y la jurisprudencia ha desarrollado sobre las leyes de bases, ello así, Peña (2002), define a las leyes de bases de la siguiente manera:

Aquellas dictadas por el Poder Nacional exclusivamente en materia objeto de competencias concurrentes de los Estados y la República, para activar mediante el establecimiento de los principios rectores y la fijación

de los mecanismos de planificación y programación, de las materias objeto de la competencia concurrente, la modalidad de descentralización territorial denominada transferencia de servicio (p.335).

A su vez, la doctrina extranjera, específicamente, López (1997), nos ilustra exponiendo:

a) las bases integran un común denominador normativo. Cuando la Constitución atribuye al Estado la fijación de ‘las bases’ o la ‘legislación básica’ no deja absoluta libertad a las instancias estatales para establecer como básica cualquier regulación que estimen oportuna (STC 1/82, caso *Coeficientes de Cajas de Ahorro*). La reserva en favor del Estado de la legislación básica deriva de la exigencia de un tratamiento normativo común, por existir un interés general superior al interés de cada comunidad autónoma, por el que debe velar el Estado. En todo caso, las leyes básicas estatales deberán dejar un ámbito suficiente para que las Comunidades Autónomas puedan elaborar su propia normativa de desarrollo. Debe pues conjugarse, en estos casos, una política normativa estatal, mediante leyes básicas, con una pluralidad de políticas normativas autonómicas, mediante leyes de desarrollo (p.321).

A mayor abundancia, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en sentencia N° 843, de fecha 11 de mayo de 2004, Exp. N° 03-1236, (caso: Gobernador del Estado Guárico), declaró:

En efecto, para que los órganos legislativos de las entidades federales ejerzan conforme a la Constitución dicha competencia, es menester que se cumplan dos (2) condiciones indispensables, en tanto determinantes de la validez del acto de transferencia de competencias que pretenda realizarse: (i) que se haya dictado una ley nacional de delimitación de las competencias concurrentes entre los Estados y los Municipios, pues sólo dichas materias son susceptibles de ser descentralizadas mediante ley estatal de las entidades federales a las municipales, (ii) que la descentralización efectuada esté circunscrita a la prestación de servicios,

sin que pueda extenderse a otro tipo de competencias, como son las vinculadas a la construcción de obras públicas, por ejemplo, y (iii) que los Municipios a los cuales se transfiera la competencia para prestar determinado servicio, estén en capacidad de asumir tal obligación, más allá de la correspondiente transferencia de los recursos necesarios para cumplir con la misma.

Por otro lado, además de la existencia de la legislación nacional que exige la Constitución de 1999 para que se produzca la transferencia de competencias, la lectura del único aparte del artículo 165 constitucional permite sostener que dicho proceso de transferencia de competencias de los Estados a los Municipios no es ilimitado sino que está circunscrito a una materia específica, ya que sólo puede tener lugar en aquella referida a competencias concurrentes entre ambos niveles político-territoriales que supongan la prestación de servicios, dado que dicho aparte único emplea como sinónimos los términos “servicios” y “competencias”, según se infiere del uso por la misma disposición de los términos “gestionen” y “prestar”, los cuales aluden en forma inequívoca a la gestión y prestación de servicios, y a ninguna otra actividad del ente político-territorial federal que transfiera la obligación al ente político-territorial municipal; asimismo, la norma es lo suficientemente clara para indicar al intérprete que es condición para la validez y no para la eficacia de la transferencia del servicio o competencia, el que el respectivo Municipio esté en condiciones efectivas de asumir dicha obligación y garantizar la satisfacción del interés general y los derechos colectivos que dependan de dicha actividad, lo cual comporta la realización de estudios técnicos dirigidos a establecer en forma previa con qué recursos se contará, además de los que serán transferidos con el servicio, para la efectiva prestación universal, continua, ininterrumpida y eficaz del mismo, así como la celebración de los respectivos convenios de transferencia de servicios entre el ente transferente y el ente transferido.

De la doctrina y de la sentencia antes transcrita, se desprende que las leyes de bases son aquellas dictadas por el Poder Nacional únicamente en materias que son objeto de competencias concurrentes entre los Estados y la República; se crean con el objeto de activar la descentralización territorial la cual es denominada como transferencia de servicio, Ahora bien, si bien la CRBV (1999), atribuye al Poder Nacional la creación de las leyes de bases, esto no significa que el Estado podrá

establecer como básicas leyes a su antojo, o por considerarla en un momento determinado como necesaria u oportuna.

En virtud de lo anterior, la LOPP (2010,) no puede ser considerada como una ley de base ya que mediante esta ley lo que se busca es crear y consolidar el Poder Popular, (Poder este que por demás no se encuentra consagrado en la CRBV (1999) y tal y como se desprende del artículo 7 de la LOPP (2010), el objeto del Poder Popular lo constituye la construcción de las bases de la sociedad socialista”, y no tiene como objeto descentralizar o transferir a los municipios servicios y competencias, que es el fundamento constitucional para la creación de las leyes de bases.

A pesar de lo antes expuesto, tal es el carácter marco de la LOPP (2010): ley de base, que por su simple denominación permite entender su disposición como norma primigenia para regular todas las demás leyes que se comentarán en adelante.

En este punto, se encuentra que esta primera ley establece una serie de promulgados ambiguos y carentes de objeto que sólo llevan a distorsionar el verdadero sentido que la CRBV (1999) confiere a la participación popular.

En un primer orden, se establece –con poca definición- el objeto de la dicha ley, la cual sería la consolidación de lo que actualmente se ha pretendido denominar Poder Popular. Así, en breve referencia al artículo 1 se establece lo siguiente:

La presente Ley 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 del poder.

Esta nueva Ley pretende en un primer orden delimitar las bases para el asentamiento de una nueva organización que se suma a la división del Poder Público que no está previsto en la CRBV (1999) y se pretende insertar bajo una indebida invocación de la participación, lo cual no importa la estructuración que se le quiera dar, no puede darse la investidura tradicional atinente a la división vertical u horizontal del Poder Público y que tendría por finalidad implementar un sistema paralelo de gobernabilidad que no tiene asidero ninguno en la norma fundamental. El empleo de términos como “formas de autogobierno comunitarias y comunales” comprende un riesgo considerable a la conformación de la estructura del poder del Estado, estatuido en términos muy claros en la Carta Magna.

A partir de la idea de conformar un Poder Popular este instrumento legal parte de la noción de soberanía (arts. 2 y 3) en su sentido más amplio y confundiendo este principio por cuanto pretende infundir que puede manifestarse incluso en contra del orden estatuido en la Constitución, cuyo origen es el mismo (el ejercicio de la soberanía), pretendiendo entremezclar un nuevo orden (que no parte de la soberanía misma, sino de una simple iniciativa legislativa) para procurar una especie de “Estado paralelo”, en que si bien se pretende demostrar que proviene de la participación de una colectividad organizada, la misma simplemente queda conformada a merced de un Poder constituido, como es, el Ejecutivo Nacional, en detrimento, a su vez, de otros Poderes del Estado, de mismo nivel y origen, que quedarían socavados en el ejercicio de sus competencias y potestades a través del ejercicio de esta iniciativa legislativa que bajo ningún aspecto puede confundirse con el ejercicio del principio de soberanía, como peligrosamente se ha querido pretender ver en este caso.

La noción dada a la Asamblea de Ciudadanos como “máxima instancia de participación” no puede concordarse como un mecanismo máximo de participación. El artículo 70 de la CRBV (1999) prevé los mecanismos de participación como diversas formas de manifestación de la voluntad popular, sin que exista un orden de jerarquías entre ellas, por lo que dicha calificación de “máxima” no puede considerarse tal en detrimento de otras figuras análogas, como serían la consulta popular o el cabildo abierto.

Por otra parte, tanto debe rechazarse la noción de autogobierno en cuanto el artículo 14 de esta ley pretende estatuir una noción de comuna abiertamente independiente que socava el orden constitucional cuando considera que “El autogobierno comunal y los sistemas de agregación que surjan entre sus instancias, son un ámbito de actuación del Poder Popular en el desarrollo de su soberanía, mediante el ejercicio directo por parte de las comunidades organizadas, de la formulación, ejecución y control de funciones públicas, de acuerdo a la ley que regula la materia”.

A su vez, se intenta implementar ciertas nociones –que luego serán ampliadas por las otras leyes que fueron dictadas en esa misma fecha- relacionada netamente con el ámbito de desarrollo económico. La LOPP (2010) instaure nociones de autogestión, cogestión, corresponsabilidad, planificación participativa, sistema económico comunal y socialismo, como nociones y principios que deben regir las relaciones económicas, imponiendo un único modelo de participación en lo económico, contraviniendo el modelo constitucional económico asumido en 1999, por cuanto se procura el asentamiento de un Estado socialista que introduce un solo mecanismo de explotación de la economía que excede el modelo de economía mixta que incluye y permite la participación del capital privado en la producción de los bienes y servicios, así como de la libertad económica en los términos previstos en el artículo 112 de la CRBV (1999).

En otro orden de ideas, esta Ley impone, en su artículo 8, las nociones de comunidad y de comunidad organizada. La primera la asume desde un plano netamente sociológico, al definirla como “núcleo espacial básico e indivisible constituido por personas y familias que habitan en un ámbito geográfico determinado, vinculadas por características e intereses comunes que comparten una historia, necesidades y potencialidades culturales, económicas, sociales, territoriales y de otra índole”. No obstante, si bien esta noción de índole sociológica y antropológica es suficiente para darle relación a la noción de comunidad, la ley inmediatamente socava su sentido frente a una nueva noción, como lo es el de comunidad organizada, dando la definición de aquella que está “Constituida por las expresiones organizativas populares, consejos de trabajadores y trabajadoras, de campesinos y campesinas, de pescadores y pescadoras y cualquier otra organización social de base, articulada a una instancia del Poder Popular debidamente reconocida por la Ley”.

Cabría considerar si el objeto de esta ley, prácticamente considerada como una ley-marco pretende considerar dos nociones de *comunidad*, una como una simple definición sociológica, y la otra, con un sentido jurídico para reconocerle derechos, que serían las únicamente aceptadas si son “articuladas” ante las instancias del Poder Popular, que si bien puede conformarse por la misma colectividad, no entendemos el por qué se redujo el sentido de esa noción únicamente para las *expresiones organizativas populares* (noción de organización con mero sentido político), los llamados *consejos de trabajadores, campesinos, pescadores o cualquier organización de base*. En este punto pareciera establecerse a priori un deslinde de cuáles son las comunidades organizadas reduciéndolas al número establecido en esa definición, cuando el sentido de *comunidad* como unidad de cuantificación y cualificación no debe ser reducida en función del objeto que practiquen ciertos sectores. La noción *expresiones organizativas populares y cualquier organización de*

base son términos que peligrosamente pueden ser percibidos desde la sola acepción política, en detrimento del sentido general que debe concebirse a la comunidad propiamente dicha.

Señalado esto, el artículo 15 de la LOPP (2010) establece las *instancias del Poder Popular* al conformar un orden en el cual se encuentran presentes los *consejos comunales*, entendidos como instancias de participación; mientras que implementa las nociones de *comuna*, *ciudad comunal* y *sistema de agregación comunal*, con una connotación de *espacio socialista* en que vendrían a ejercerse los principios de *soberanía y participación protagónica* propiamente considerados en el marco de estas nuevas *Leyes del Poder Popular*. En este sentido, las formas de organización son las siguientes:

Artículo 15. Las instancias del Poder Popular para el ejercicio del autogobierno son:

1. **El consejo comunal**, como instancia de participación, articulación e integración entre los ciudadanos, ciudadanas y las diversas organizaciones comunitarias, movimientos sociales y populares que permiten al pueblo organizado ejercer el gobierno comunitario y la gestión directa de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades, potencialidades y aspiraciones de las comunidades, en la construcción del nuevo modelo de sociedad socialista de igualdad, equidad y justicia social.
2. **Las comunas**, 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 y en las actividades productivas que le sirven de sustento y sobre el cual ejercen los principios de soberanía y participación protagónica como expresión del Poder Popular, en concordancia con un régimen de producción social y el modelo de desarrollo endógeno y sustentable contemplado en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación.
3. **La ciudad comunal**, constituida por iniciativa popular mediante la agregación de varias comunas en un ámbito territorial determinado.

4. **Los sistemas de agregación comunal**, que por iniciativa popular surjan entre los consejos comunales y entre las comunas.

La disposiciones antes señalada establecen una independencia entre los consejos comunales -entendidos como mecanismos de participación- y las comunas -unidades sociales de gestión de soberanía, producción y planificación económica- aunque permite la posibilidad de “agregación comunal” factible de darse entre los consejos comunales y las comunas donde las últimas pueden asimilar a los primeros en los términos vistos en esa norma. Sin embargo, tal como se analizará más adelante, la LOC (2010) establece en su modalidad de creación un incentivo para que sean preferiblemente los Consejos comunales quienes soliciten de manera mancomunada el Proyecto (Carta Fundacional) para emigrar a un status superior conjunto de *Comuna* (sin que cada uno pierda su condición de Consejo Comunal), por lo que en la práctica este será el paso de ahora en adelante, aunque esa ley no le da tal facultad de manera exclusiva a los Consejos Populares, ya que permiten que otras modalidades de organización comunitaria puedan requerir la conformación de una Comuna.

Dicha Ley en un sentido de especie ley marco, otorga competencia en materia de planificación de políticas públicas (las cuales se encuentran ampliadas y desarrolladas en la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular); la economía comunal, definida por la misma Ley como el conjunto de relaciones sociales de producción, distribución, intercambio y consumo de bienes y servicios, así como saberes y conocimiento, desarrolladas por instancias del Poder popular, Poder Público, o por acuerdo entre ambos, a través de organizaciones socio-productivas bajo formas de propiedad social comunal (las cuales se encuentran ampliadas y desarrolladas tanto en la Ley Orgánica de las Comunas como en la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal); la Contraloría social, en el ámbito de la actuación del Poder Popular para ejercer a vigilancia, supervisión, acompañamiento y control sobre

la gestión del Poder Público (desarrollada detenidamente en la Ley Orgánica de Contraloría Social); y finalmente, las funciones de justicia comunal, siendo esta la única función que no fue complementada con una ley particular en la materia, de la cual, se exige su promulgación en los términos del artículo 22 (*la ley que regula la jurisdicción especial comunal, establecerá la organización, el funcionamiento, los procedimientos y normas de la justicia comunal*). Debido que hasta la fecha no se ha dictado disposición alguna al respecto, desconocemos si el modelo a seguir será parecido al modelo de justicia de paz que se ha procurado instaurar en nuestro país, o si se seguirá el modelo seguido por la Ley de Justicia Popular Cubana (que divide las jurisdicciones en general y popular), el sistema de los Tribunales de Rondas del Perú, o si se ceñirá al modelo de justicia comunitaria implementado en Brasil o en Colombia, o si devendrá en un nuevo modelo, desconocido en el sentido de la lógica común.

Finalmente, la LOPP (2010) establece las relaciones que deben implementarse entre el Poder Público con el Poder Popular. Además de la obligación impuesta por esa Ley al Poder Nacional de promover el apoyo para la conformación de iniciativas populares y la coordinación y planificación de políticas públicas, se establece lo que vendría a ser el desarrollo del máximo nivel de descentralización en los términos previstos en el artículo 184.6 de la CRBV (1999), el cual dispone:

Artículo 184. La ley creará mecanismos abiertos y flexibles para que los Estados y los Municipios descentralicen y transfieran a las comunidades y grupos vecinales organizados los servicios que éstos gestionen previa demostración de su capacidad para prestarlos, promoviendo:

6. La creación de nuevos sujetos de descentralización a nivel de las parroquias, las comunidades, los barrios y las vecindades a los fines de garantizar el principio de la corresponsabilidad en la gestión pública de los gobiernos locales y estadales y desarrollar procesos autogestionarios y cogestionarios en la administración y control de los servicios públicos estadales y municipales.

Al respecto, el artículo 27 de la LOPP (2010) prevé que la República, los Estados y Municipios, de acuerdo con la Ley que rige el proceso de transferencia y descentralización de competencias y atribuciones (lo que debería entenderse por la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencias de Competencias del Poder Público de 2009), transferirán a las comunidades organizadas, a las comunas y a los sistemas de agregación que de éstas surjan, las funciones de gestión, administración, control de servicios y ejecución de obras atribuidas a los entes político territoriales por la Constitución, a los fines de mejorar la eficiencia y los resultados en beneficio del colectivo.

No obstante, el artículo 28 preceptúa una auténtica transferencia de la gestión, la administración y la prestación del servicio a las diferentes organizaciones del Poder Popular. En este sentido, si bien en el marco de la CRBV (1999) considera la factibilidad de lo que la doctrina ha denominado *descentralización por colaboración*, cuyo sentido más amplio se encuentra delimitado en el artículo 158 constitucional: “*La descentralización, como política nacional, debe profundizar la democracia, acercando el poder a la población y creando las mejores condiciones, tanto para el ejercicio de la democracia como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales*”; no queda del todo claro que una nueva entidad, de origen legal, con una amplitud de funciones denominadas de gobierno, pueda ser sujeto receptor de la transferencia de competencias que propiamente han estado conferidas a los tres niveles políticos territoriales.

Igualmente, si bien el artículo 184.6 habla de la aproximación de competencias en *la creación de nuevos sujetos para la descentralización* (que ahora pasaron a estar sometidas al control de los consejos comunales por cuanto la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, dictada el 28 de diciembre de 2010, G.O. 6.015 Ext. determinó que son los *voceros de los consejos comunales* quienes eligen a los miembros de las

parroquias como una especie de elección de *segundo grado*, lo cual, aunque ajeno a este tema, es de nuestro parecer que también es inconstitucional por quebrantar el principio universal y directo que rige el derecho al sufragio), dicha previsión normativa no determina que la implementación de estas nuevas modalidades asuman totalmente competencias estatales o municipales, sustrayendo las potestades conferidas en detrimento de los auténticos y verdaderos entes *político territoriales* previstos así por la norma fundamental; por lo que estas formas asociativas o grupales (los consejos comunales) bajo ningún aspecto pueden asimilarse como una nueva división vertical del Poder Público, conformada por la creación de nuevas entidades investidas de autonomía política, administrativa y financiera, capaz de subrogar y sustraer las competencias originariamente conferidas a los estados y municipios.

3.3.2. Ley Orgánica de las Comunas

Tal como se mencionara anteriormente, se considera que a pesar de que los instrumentos dictados y contemplados en la Gaceta Oficial 6011 Ext. del 28 de diciembre de 2010 tienen en su totalidad el rango de leyes orgánicas, la LOPP (2010) tiene el carácter de ley-marco al delimitar y establecer los parámetros básicos por los cuales se desarrollarán las demás leyes. Ejemplo de esto se puede observar de la LOC (2010) cuyos términos generales representa una mixtura entre los elementos que conforman tanto a la LOCC (2009), con respecto a la referida LOPP (2010).

En el marco de la LOC (2010), dicho instrumento establece una serie de definiciones las cuales se encuentra coligadas al objetivo fundamental de estos nuevos instrumentos normativos: la conformación de un Estado comunal y la implementación de un nuevo modelo económico, tal como lo delimita primigeniamente la LOPP (2010).

En primer orden, la ley especial en materia de comunas estipula por objeto el desarrollo y fortalecimiento del Poder Popular (petición de principios también salvaguardada por la Ley analizada anteriormente), declarando como esencial para ello, delimitar la conformación, organización y funcionamiento de la Comuna, entendida como entidad local donde la ciudadanía, en ejercicio del Poder Popular, ejerzan el derecho a la soberanía y desarrollen 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”.

Tal como se indicó, el empleo de nociones como autogobierno no pueden ser confundidas con la *participación*, como se señaló en el acápite anterior; ni se comparte la pretendida construcción de un *estado comunal* como un modelo de Estado paralelo que vacíe de competencias la estructura de la división horizontal de poderes, como tampoco de las competencias conferidas por la Constitución a los entes políticos territoriales, así como posibles distorsiones al proceso y esquema de repartición de competencias establecidos en el modelo de descentralización.

No obstante, a los fines de analizar lo que se ha cuestionado, se observa que la LOC (2010) -de amplia aplicación para todas las formas comunitarias y los Poderes Públicos vinculados a este ámbito- establece la implementación de la *Comuna* entendida como un “espacio socialista definida por la integración de comunidades vecinas con caracteres afines que se reconocen en el territorio que ocupan y en las actividades productivas que le sirven de sustento y sobre los cuales ejercen los principios de soberanía y participación protagónica como expresión del Poder Popular, en concordancia con un régimen de producción social y el modelo de desarrollo endógeno y sustentable” (art. 5). A su vez, se habla del planteamiento de edificar un Estado Comunal (art. 6) mediante la participación protagónica y corresponsable en el manejo de las políticas públicas, en ejercicio de las funciones de autogobierno a través de la planificación y el desarrollo social y económico,

administrando competencias y servicios conforme al proceso de descentralización le sean transferidos y en la construcción de un sistema de producción, intercambio y consumo de la propiedad social y la disposición de medios alternativos de justicia.

A su vez, se determina que la Comuna debe guardar articulación con otras Comunas en el marco de la gestión del Consejo Federal de Gobierno. Esta interrelación cobra mayor relevancia, no solo a los fines de la planificación como más adelante se revisará al analizar su ley respectiva, sino que sumado a ese nivel de interrelación debe considerarse que el artículo 9 de la Ley les otorga un sustrato territorial que puede o no coincidir con los límites territoriales de los Estados y Municipios. Esto daría a entender que se está desvirtuando la delimitación político-territorial de la República mediante la implementación de unos sistemas de autogobierno con competencias esenciales que pueden conformarse en un espacio físico sin importar el orden espacial dispuesto por la Constitución. La sumatoria de principios (autogobierno), competencias (planificación, económica, desarrollo y justicia) y la prescindencia del espacio para su constitución sin importar los Estados y los Municipios origina en su totalidad una desfiguración del modelo existente en la Constitución.

Tal es la consideración de un modelo de Estado paralelo que la LOC (2010) parte de principios de la participación, pero con fines que exceden de ésta. Al respecto, se establecen modelos de constitución parecidos al de los consejos comunales, aunque en este caso, su modo de creación es a través de las denominada Carta Fundacional (art. 12) que establece la delimitación de un ámbito geográfico, censo poblacional, diagnóstico de los problemas de lugar e inventario de sus potencialidades económicas, sociales, culturales, ambientales y opciones de desarrollo.

La iniciativa para llevar a cabo el proyecto de Comuna, en este caso, es conferida por la Ley (art. 10) a los consejos comunales y a las organizaciones sociales que hagan vida activa en las comunidades organizadas, quienes deberán previamente conformarse en comisión promotora, notificando de ese acto al órgano facilitador. En este punto, se podría considerar que los consejos comunales fungen como un paso previo y transitorio para un proyecto mayor considerado por el Poder Nacional, como es la implementación de un modelo de Estado conformado por Comunas. Efectuada esta conformación, la Comisión Promotora debe cumplir en los lapsos establecidos en el artículo 13 de la Ley para Redactar el Proyecto de Carta Fundacional, establecer un período destinado a su difusión para luego ser sometida a un referendo aprobatorio, llevado a cabo por las comisiones electorales permanentes de los Consejos comunales del ámbito territorial propuesto para la conformación de la Comuna. De ser afirmativa la mayoría de la votación, se entenderá por aprobada la Carta Fundacional y, por ende, conformada la Comuna, siempre que hayan concurrido un mínimo del quince por ciento (15%) de los electores, porcentaje extremadamente bajo para considerar válida una decisión de esta índole.

Conformada la Comuna, la Ley Orgánica respectiva establece la organización de dicha Entidad (recuérdese que tiene una base territorial determinada), basada en la creación de un Parlamento Comunal, como máxima instancia de Gobierno de la Comuna; de un Consejo Ejecutivo, entendido como instancia de ejecución de las decisiones del Parlamento Comunal, con funciones de Administración (art. 29); los Comités de Gestión (comprendidos dentro del mismo Consejo Ejecutivo), especie de Consejos Populares (vid. Cuba) encargados de articular con las organizaciones sociales de la Comuna en cada una de sus áreas de trabajo; el Consejo de Planificación Comunal, encargado de coordinar las actividades del Plan de Desarrollo Comunal (previstas en la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular), en concordancia con los demás planes de desarrollo comunitario propuestos por los consejos comunales y los demás planes de interés colectivo (arts.

33 y ss.); el Consejo de Economía Comunal, instancia encargada de la promoción del desarrollo económico de la Comuna, encargado de la promoción de las organizaciones socio-productivas para el fortalecimiento del sistema económico y comunal, articulando la relación de los comités de economía comunal con el Parlamento Comunal y el Consejo de Planificación Comunal (arts. 37 y ss.); el Banco de la Comuna que tendrá la función de gestionar y administrar los recursos financieros como no financieros que le sean asignados, así como los generados o captados mediante sus operaciones (arts. 40 y ss.); el Consejo de Contraloría Comunal, encargada de la vigilancia, supervisión, evaluación y control social de los proyectos, planes y actividades de interés colectivo que, en el ámbito de la Comuna, ejecuten o desarrollen las instancias del Poder Popular o el Poder Público (arts. 45 y ss).

Finalmente, se prevé, tal como lo dispone la LOPPM (2010), la implementación de un sistema de Justicia Comunal (arts. 56 y 57), el cual quedará sometido a su ley respectiva.

Por último, la LOC (2010) extiende lo previsto previamente por la LOPP (2010), como Sistemas de Agregación Comunal en el sentido que las instancias del Poder Popular puedan constituir sistemas comunales de agregación entre sí, con el propósito de articularse en el ejercicio del autogobierno, para el fortalecimiento en todos los aspectos, con la finalidad de ampliar el autogobierno comunal, aumentar la capacidad sobre aspectos territoriales, políticos, económicos, sociales, culturales, extender los planes de inversión, asunción de nuevas competencias mediante transferencias en la ejecución de obras y prestación de servicios públicos y el ejercicio de funciones de control sobre planes que se encuentren en desarrollo.

Al respecto, el artículo 60 de la LOC (2010) establece los tipos de sistemas de agregación de un modo parecido a lo previsto en el artículo 15 de la LOPP (2010)

antes referido, con ciertas variantes que ameritan hacer su referencia, so pena de repetir algunos aspectos:

1. **El Consejo Comunal:** como instancia de articulación de los movimientos y organizaciones sociales de una comunidad.
2. **La Comuna:** como instancia de articulación de varias comunidades organizadas en un ámbito territorial determinado.
3. **La Ciudad Comunal:** constituida por la iniciativa popular, mediante la agregación de varias comunas en un ámbito territorial determinado.
4. **Federación Comunal:** como instancia de articulación de dos o más ciudades que correspondan en el ámbito de un Distrito Motor de Desarrollo.
5. **Confederación Comunal:** instancia de articulación de federaciones comunales en el ámbito de un eje territorial de desarrollo.
6. Las demás que se constituyan por iniciativa popular.

Las condiciones para la conformación de las instancias establecidas a partir del numeral 3 de este artículo, serán desarrolladas en el Reglamento de esta Ley.

El marco de la presente Ley se establecen parámetros definitorios distintos a los citados anteriormente en lo referente a los Sistemas de Agregación Comunal; de lo visto en ambas leyes es la implementación de un sistema adicional sobre el cual el modelo de los consejos comunales quedaría ínsitamente articulado a los fines de permitir la creación de un modelo que tenga por origen como cédula precisamente los consejos comunales, para luego permitir a través de estos una vía de crecimiento hacia un nivel macro, partiendo de los distintos niveles señalados anteriormente. Luego se denota una mayor modalidad de crecimiento (cuya estructuración quedará sometida a un Reglamento, remisión que, a nuestro parecer no es permisible por considerar que se está incurriendo en una auténtica deslegalización).

En conclusión, lo analizado anteriormente ha determinado la promulgación de un nuevo modelo articulado con los consejos comunales, donde ya no solamente se está en presencia de un modelo de participación y de asunción de funciones locales

(con las salvedades que hemos indicado); sino que se ha procurado un avance mayor a un nivel de crecimiento destinado a la finalidad de implementar un modelo macro, tanto político, como económico y social, que nos lleva aún más a la convicción de la generación de un sistema contrario al previsto en la Constitución; por cuanto, el establecimiento soterrado de un Estado Socialista, basado en un Poder Comunal inexistente en la Constitución; e integrado por modelos únicos y excluyentes que desvanecen el sentido dado por la norma fundamental a lo que debe entenderse por participación a sólo reconocerse y conferirle competencias y atribuciones al Estado Comunal, en detrimento de aquellas que la CRBV (1999) otorgó y reconoció a los Estados y Municipios, quebranta el verdadero sentido que la Carta Magna da a la organización y conformación del Poder Público, no sólo en su división horizontal, por la alteración del régimen atributivo de competencias estatales y locales, sino también a nivel vertical, al pretender crear un Poder Popular que inclusive fue rechazado en la propuesta de reforma constitucional en el año 2007.

La implementación de dos tipos de Poderes tal como se ha previsto –un Poder Público y un Poder Popular- en los términos vistos anteriormente, desvirtuaría y desdibujaría la estructura preexistente con un debido fundamento constitucional, no sólo en lo que a nuestro sistema político territorial y sus competencias se refiere, sino incluso, elementos de la división horizontal de Poderes, como en el caso Judicial, podrían verse afectados con la implementación del modelo analizado anteriormente.

Las consecuencias jurídicas de la referida inconstitucionalidad, es su desaplicación del ordenamiento jurídico, restituyendo las competencias de cada uno de los órganos que integran el Poder Público, Estatal y Municipal.

Finalmente, la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal y la Ley Orgánica de la Contraloría Social, no viene al caso analizarlas, por cuanto las mismas tienen una connotación económica, siendo el objeto de la presente investigación la figura de los consejos comunales como mecanismo de participación ciudadana.

Conclusiones

1.- La LOPP (2010) pretende definir a los Consejos comunales como instancia de participación del Poder Popular para el ejercicio del autogobierno; a su vez las define como la gestión directa de las políticas públicas por los ciudadanos y ciudadanas y las diversas organizaciones comunitarias en la construcción del nuevo modelo de Estado socialista.

2.- La LOPP (2010) establece la creación de los Consejos comunales mediante un sistema que solo puede autorizar y manejar el Poder Nacional para su creación y sostenimiento. Siendo así, lejos de promover la descentralización lo que hace es despojar a los Estados y los Municipios de las competencias que tienen atribuidos y concentra en los Consejos comunales y organizaciones de base la prestación de servicios esenciales para la satisfacción de las necesidades que demanda en la comunidad.

3.- La LOPP (2010) atenta contra el pluralismo político que estipula la CRBV (1999) por cuanto los Consejos comunales no deben obedecer a un solo modelo socio político sino que debe integrarse a los demás Poderes Públicos que consagra nuestra Carta Magna como lo son el Poder Público Estatal y Municipal. Ello así, es contrario a derecho que la Ley Orgánica del Poder Público disponga que la función de los Consejos comunales en la construcción del modelo de sociedad socialista, aupando de esta manera su partidización.

4.- La LOPP (2010) adolece de inconstitucionalidad al establecer un medio de participación que se encuentra condicionado y controlado por el Poder Nacional. Esto implica la base para implementar un sistema de competencias que socavaría las potestades administrativas y los servicios que la Constitución ha encomendado a los Estados y a los Municipios.

5.- La LOPP (2010) desvirtúa el sentido de la participación ciudadana en los asuntos públicos. Si bien los ciudadanos se les pueden encomendar ciertas materias y servicios, en los términos del artículo 184 de la CRBV (1999); ello no es óbice para implementar un cuerpo normativo que atente contra las autonomías de los entes políticos territoriales, desnaturalizando su estructura constitucional, tanto en el régimen de competencias, como en la conformación de los Poderes Públicos a nivel local.

6.- De la forma como se están implementando los consejos comunales en Venezuela, es decir, al relevar a la comuna de cumplir con lo estipulado en el ordenamiento jurídico general que tutela al Poder Público Municipal y al restringirlo a una ley nacional especial no prevista en la CRBV (1999) y diferente a la consagrada en la LOPPM, se está perturbando las competencias de los Estados para organizar sus municipios, competencias éstas que se si se encuentran sujetas a la CRBV (1999) y a la LOPPM.

7.- La LOPP (2010) adolece de inconstitucionalidad por disponer a la asamblea de ciudadanos como máxima de instancia de participación en contravención con lo consagrado en el artículo 70 de la CRBV (1999), la cual establece las distintas formas de manifestación de la voluntad popular sin consagrar un orden de jerarquía entre ellos.

Referencias Bibliográficas.

- Alfonso, I. (1999). *Técnicas de investigación bibliográfica*. (8va ed.). Caracas: Contexto.
- Araujo, J. (2010). *Derecho Administrativo Parte General*. Caracas: Ediciones Paredes.
- Balestrini, M. (2006). *Cómo se elabora el proyecto de investigación*. (7ma ed.), Caracas: BL Consultores Asociados.
- Bavaresco, A. (1.994). *Proceso Metodológico de la Investigación: Cómo Z*
- Brewer, A. (2008). *Historia Constitucional de Venezuela*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.
- Brewer, A. (2010). *Ley Orgánica de los Consejos comunales (46)*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.
- Bobbio, N (1986). *El Futuro de la Democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cole, (G.D.H) (1958). *Historia del Pensamiento Socialista Marxismo y Anarquismo (1850-1890)*. México-Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Delgado, J. (2010). *Comentarios a la NUEVA Ley Orgánica de los Consejos comunales*. Caracas: Vadell Hermanos Editores.
- Deniz, A. (2003). *La Participación Ciudadana en la Constitución de 1999*. Revista de Derecho Constitucional. (7), Caracas, pp.115 y ss.
- Ekmekdjian, M. (2000). *Tratado de Derecho Constitucional*. (2 da ed.). Buenos Aires: Ediciones Depalma.
- Escorcía, O. (2009). *Manual para la investigación: Guía para la formulación, desarrollo y divulgación de proyectos*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. [Libro en línea]. Recuperado de <http://www.scribd.com/doc/12801875/Manual-Para-La-investigacion-Olavo-Escorcía>

- Escarrá, C. (2011). *Los Mecanismos de Participación Ciudadana como Garantía de la Soberanía Popular en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Recuperado de http://www.imca.org.ve/Dr_Carlos_Escarra.htm
- Fidyka, L. (1995). *La Participación Comunitaria, Marco Constitucional de la República Argentina*. Dirección Nacional de Asuntos Comunitarios, Ministerio del Interior.
- Fidyka, L. (2004). *Mecanismos de Participación ciudadana local en el nuevo marco constitucional Argentino en VI Seminario Nacional de la red de centros Académicos para el estudio de Gobiernos Locales*. Recuperado de <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/fidyka.pdf>
- Gelli, M. (2005). *Constitución de la nación Argentina comentada y concordada*. Buenos Aires: la ley.
- Hernández, V. (2009). *Derecho Municipal comparado*. Caracas: Ediciones Liber.
- Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, P. (2006). *Metodología de la investigación*. (4ta ed.). México: McGraw-Hill.
- Herrera, C. (2012). El Decreto N° 9.043 Un paso más en la creación vía legislativa del Poder Popular. *Revista de derecho público estudios sobre los decretos leyes 2010-2012, (130), abril-junio*, 104.
- Hillers, S. (1987). *Derecho-Estado-Sociedad (II)*. Madrid: Fondo de Estudios Sociales.
- Hurtado, J. (2004). *El proyecto de investigación. Metodología de la investigación holística*. (3era ed.). Caracas: Fundación Sypal.
- Lissidini, A. (2008). *Democracia directa en Latinoamérica*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Prometeo Libros.
- López, L. (1997). *Los Poderes del Estado. La Organización Territorial del Estado. Derecho Constitucional*. Volumen II, 3ª Edición. Editorial Tirant lo blanch libros.
- Morán, A. (2008). *Claves para el fortalecimiento de los consejos comunales*. Serie N 7, (1 era ed.). Caracas: Diseño Editorial C.A.

- Osorio, M (2006). *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*. Bogotá: Heliasta.
- Parilli, C. (2007). *Una Aproximación a los Consejos comunales como Mecanismo de Participación para el Ejercicio del Control Social de la Actividad Administrativa como Manifestación de la Participación Ciudadana*. *Anuario de Derecho Público*. Año 1, 215-227.
- Pastor, E. (2009). *Participación ciudadana y Gestión de las Políticas Sociales Municipales*. Universidad de Murcia: Edit.um
- Peña, J. (2008). *Lecciones de Derecho Constitucional General*. Caracas: Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas Universidad Central de Venezuela.
- Peña, J. (2008). *Manual de Derecho Administrativo adaptado a la Constitución de 1999. Volumen Primero*. Caracas: Editorial Texto.
- Perdomo, R. (1988). *Metodología pragmática de la investigación. Con aplicaciones en las ciencias jurídicas*. Mérida: Consejo de publicaciones de la Universidad de los Andes.
- Pintaudi, S. (2008). Presupuesto participativo en Brasil: consideraciones sobre la participación ciudadana. En *Democracia directa en Latinoamérica* (pp.208-209). Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Ramírez, T. (2006). *Cómo hacer un proyecto de investigación. Guía Práctica*. Caracas.
- Tribunal Supremo de Justicia. *Sala Constitucional. Sentencia No.483, de fecha 29 de mayo de 2000, con ponencia del Magistrado José M. Delgado Ocando, en el Recurso de Amparo interpuesto por los ciudadanos: Elías Santana y Liliana Ortega*. Ciudad: Caracas. Recuperador de <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Mayo/483-29-5-00-00-1642.htm>
- Tribunal Supremo de Justicia. *Sala Constitucional. Sentencia No.23, de fecha 22 de enero de 2003, con ponencia del Magistrado José M. Delgado Ocando, en el Recurso de Interpretación interpuesto por el ciudadano: Harry Gutiérrez Benavides*. Ciudad: Caracas. Recuperador de <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Enero/03-0017.htm>

- Tribunal Supremo de Justicia. *Sala Constitucional. Sentencia No. 3.252, de fecha 28 de octubre de 2005, con ponencia del Magistrado Pedro Rafael, Rondón Haaz, en el Recurso de Interpretación interpuesto por el ciudadano: Mauricio Rivas Campo.* Ciudad: Caracas. Recuperador de <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/sala.asp?Sala=005&Nombre=Sala+Constitucional>
- Tribunal Supremo de Justicia. *Sala Constitucional. Sentencia No 2 de fecha 29 de enero de 2009, con ponencia de la Magistrada Luisa Estella Morales Lamuño, en el Recurso de Nulidad interpuesto por la ciudadana: Rosa Yamilet Guevara Belisario.* Ciudad: Caracas. Recuperador de <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Enero/02-29109-2009-09-0074.htm>
- Tribunal Supremo de Justicia. *Sala Constitucional. Sentencia No 796 de fecha 22 de julio de 2010, con ponencia del Magistrado Francisco Antonio Carrasquero López, en el Recurso de Nulidad interpuesto por el ciudadano Francisco Javier Suárez y otros.* Ciudad: Caracas. Recuperador de <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Julio/796-22710-2010-09-0555.htm>
- Turuhpial, H. (2008). *El Texto Oculto de la Reforma.* Caracas: Funeda.
- Turuhpial, H. (2008). *Fraude Constitucional y Legalidad Criminal de Lesa Humanidad.* Caracas: Funeda.
- Universidad Católica Andrés Bello. (2010). *Manual para la Elaboración del Trabajo de Grado y el Trabajo Especial de Grado.* Caracas: Venezuela.
- Universidad Pedagógica Experimental Libertador. (2006). *Manual de trabajos de grado de especialización y maestría y tesis doctorales.* Caracas: Autor.
- Villegas, J. (2012). Hacia la instauración del Estado Comunal en Venezuela: Comentario al Decreto Ley Orgánica de la Gestión Comunitaria de Competencia, Servicios y otras Atribuciones, en el contexto del Primer Plan Socialista-Proyecto Nacional Simón Bolívar 2007-2013. *Revista de derecho público estudios sobre los decretos leyes 2010-2012, (130), abril-junio, 137.*
- Zambrano, L. (2008). *Desarrollo endógeno socialista y defensa popular una propuesta a partir de los consejos comunales.* Caracas: Edit. Panapo.

