

*Los Consejos Comunales
(una breve aproximación a su realidad y a su
proyección ante la propuesta presidencial de
Reforma Constitucional)*

Giancarlo Henríquez Maionica

*Abogado de la Universidad católica Andrés Bello y
Master en Derecho Administrativo
Universidad Austral, Buenos Aires*

*Non è giusto... che il cittadino e la famiglia siano assorbiti dallo Stato:
è giusto invece che si lasci all'uno e all'altra tanta indipendenza
di operare quanta se ne può, salvo il bene comune e gli altrui diritti*

LEÓN XIII, Rerum Novarum, N° 28, 15-mayo-1891

I. UN BREVE PLANTEO

Todos han escuchado acerca de los Consejos Comunales. Mucho se dice de ellos pero, curiosamente, poco se ha precisado al respecto. Naturalmente existen (y existirán) los buenos comentarios -en su mayoría técnicos- a la Ley de los Consejos Comunales y a todo texto legal que se presente esquemáticamente sobre los mismos, y que, ahora, encuentran su mayor atracción en la propuesta presidencial de reforma constitucional.

Para no redundar en tantos comentarios -que han sido muchísimos, pero no sé si suficientes- he considerado conveniente hacer una breve aproximación a la realidad de los Consejos Comunales y a su proyección de cara a la propuesta de reforma.

Esto lo haré -o al menos así lo intentaré- sin circunscribirme únicamente al texto de la Ley de los Consejos Comunales, sino que me referiré también -y quizás con mayor énfasis- a las principales competencias de tales Consejos que se encuentran dispersas en muchas Leyes, a algunos pronunciamientos de funcionarios estatales sobre su realidad, y a otras tantas dudas que se presentan como lo son, por ejemplo, la eventual identificación de los Consejos Comunales con los Batallones del Partido Socialista Unido de Venezuela, y el alcance del concepto de la contraloría social.

II. LOS CONSEJOS COMUNALES: SU REALIDAD ACTUAL

1. *El leitmotiv: darle el poder al pueblo, en lugar de sólo acercárselo*

Los Consejos Comunales surgen en el marco de la democracia participativa y protagónica¹, ajenos en cierta medida a la descentralización, pues ésta, suele afirmarse, sólo le 'acercar' el poder al pueblo pero no se lo 'da'.

1 Cfr. el art. 2 de la Ley de los Consejos Comunales.

Por ello, se ha dicho que con la propuesta presidencial de reforma, en concreto la del art. 158, “se restituye el poder al pueblo: devuelve un poder a sus legítimos poseedores”². Este artículo en su versión aprobada por la Asamblea Nacional establece que “El Estado promoverá como política nacional, la participación protagónica del pueblo, *restituyéndole el poder* y creando las mejores condiciones para la construcción de una democracia socialista”.

Se trata, así, del poder ejercido por sus titulares en lugar de sus representantes, de lo que se conoce comúnmente como democracia de base.

Sin embargo, adviértase que el ejercicio directo que le corresponde a los Consejos Comunales no es totalmente autónomo, o al menos no parece serlo. No lo es ni ahora, y ni tampoco en la propuesta presidencial de reforma constitucional.

Hoy día, la orientación, coordinación y evaluación de los Consejos Comunales le corresponde a la Comisión Nacional Presidencial del Poder Popular³. Y en la propuesta de reforma, a pesar de que se establece el Poder Popular como Poder Público, se prevé que es competencia del Poder Público Nacional -no del Popular- “La promoción, organización y registro de los Consejos del Poder Popular, así como el apoyo técnico y financiero para el desarrollo de proyectos socioeconómicos de la economía social, de acuerdo a las disponibilidades presupuestarias y fiscales”⁴.

2. *La naturaleza jurídica de los Consejos*

He aquí el tema más debatido y cuestionado sobre los Consejos Comunales. Ciertamente, más allá de la amplia definición que trae el art. 2 de su Ley, encontramos siempre presente la pregunta: ¿Qué son, y cuál es la naturaleza de los Consejos Comunales?

Tal como adelanté, la Ley de los Consejos Comunales proporciona una definición, pero ésta, no obstante, raya en lo amplísimo. Su art. 2 establece en efecto que “Los consejos comunales en el marco constitucional de la democracia participativa y protagónica, son instancias de participación, articulación e integración entre las diversas organizaciones comunitarias, grupos sociales y los ciudadanos y ciudadanas, que permiten al pueblo organizado ejercer directamente la gestión de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades y aspiraciones de las comunidades en la construcción de una sociedad de equidad y justicia social”.

Los Consejos Comunales, en este sentido, representan para algunos un esquema organizacional completamente paralelo a la descentralización política y desvinculado de los Estados, los Municipios y las Parroquias⁵. Los Consejos, en otras palabras, surgen como una suerte de administración paralela que, paradójicamente, fomenta la participación ciudadana⁶.

2 Cfr. Ministerio del Poder Popular para la Participación y Protección Social, Noticias Comunales, *Diario Ultimas Noticias*, edición del 22-nov-2007, p. 6.

3 Cfr. el art. 30 de la Ley de los Consejos Comunales.

4 Cfr. el art. 156, inc. 35 de la Propuesta de Reforma.

5 Cfr. Allan R. Brewer-Carías, ‘Introducción general al régimen público municipal’, *Ley Orgánica del Poder Público Municipal*, Jurídica Venezolana, Caracas, 2007, p. 75.

6 Y digo paradójicamente pues los fenómenos ‘paralelos’ encuentran su solución en el control a través de la participación. Cfr. Agustín Gordillo, *La administración paralela*, Civitas, Madrid, 2001, p. 123.

Sin embargo, no tienen, al menos no ahora, una naturaleza administrativa y por eso es que se los considera paralelos al Estado.

Básicamente los Consejos Comunales son una forma organizativa de las comunidades - conglomerados sociales de familias y ciudadanos que habitan en una misma área geográfica, y comparten una historia e intereses comunes⁷ - y por lo tanto su naturaleza es sólo comunitaria, no constitucional ni administrativa.

Naturalmente esto no significa que los Consejos Comunales no deban o no puedan colaborar con el Estado, sin perjuicio de la democracia directa que ellos suponen. De hecho, se ha entendido que los Consejos Comunales -precisamente por su naturaleza comunitaria- permiten el ejercicio directo de la democracia a través del autogobierno, pero en conjunción con los órganos estatales⁸, y así se establece, asimismo, en el art. 10 del Proyecto de Ley del Poder Popular⁹. Esto, claro está, encuentra sus matices en la propuesta presidencial de reforma constitucional.

A. *Dos antecedentes institucionales de los Consejos*

Son varios los antecedentes iniciales de los Consejos Comunales. Sin embargo, y naturalmente sin perjuicio de las asociaciones de vecinos, sus antecedentes más inmediatos son las Mesas Técnicas de Agua y los Comités de Tierra Urbana.

Las Mesas Técnicas de Agua existen desde 1999 y están destinadas principalmente a representar a las comunidades ante los prestadores de los servicios¹⁰.

Los Comités de Tierra Urbana, por su parte, existen desde el 2004 y se crearon para atender la regularización de la tenencia de los asentamientos populares y a la democratización de la ciudad¹¹. Tanto las Mesas como estos últimos Comités, son ahora sendos Comités de Trabajo de los Consejos Comunales¹².

B. *Los Consejos y los Batallones Socialistas, ¿juntos pero no revueltos?: o de cómo los Consejos Comunales se perfilan políticamente*

En su momento las Asociaciones de Vecinos constituyeron -según se ha dicho- un instrumento para canalizar la participación política¹³. Pues bien, en este sentido ahora se pregunta si los Consejos Comunales serán una herramienta de participación política antes que de

7 Cfr. el art. 4, inc. 1 de la Ley de los Consejos Comunales.

8 Cfr. la presentación de Carlos Escarrá (*A manera de diálogo con el autor*) al libro de Heinz Dietrich, *Hugo Chávez y el Socialismo del Siglo XXII*, segunda edición, p. XXII.

9 Este artículo de la Ley -actualmente en consulta pública y cuyo texto puede obtenerse gratuitamente en www.mps.gob.ve/index.php?option=com_remository&Itemid=113&func=startdown&id=31- establece que "Las organizaciones comunitarias y grupos sociales se podrán organizar en Consejos del Poder Popular como expresión de la sociedad organizada para llevar a cabo la participación, integración y articulación entre los ciudadanos y ciudadanas y los órganos del Estado, con el objeto de permitir el ejercicio directo de la gestión de las políticas públicas y proyectos, orientados a responder a las necesidades y aspiraciones de las comunidades en la construcción de una sociedad de equidad y justicia social".

10 Cfr. los arts. 76 y 77 de la Ley Orgánica para la Prestación de los Servicios de Agua.

11 Cfr. el art. 3, inc. 1, Decreto N° 1.666.

12 Cfr. el art. 9, incs. 3 y 12 de la Ley de los Consejos Comunales.

13 Cfr. Carlos M. Ayala Corao, 'La participación ciudadana en el nuevo régimen municipal', *Ley Orgánica de Régimen Municipal 1989*, Jurídica Venezolana, Caracas, 1994, p. 227.

participación social. Y, adicionalmente, si la respuesta a esa interrogante es afirmativa, existe la duda sobre si la participación política de los Consejos comportará un solapamiento de éstos con los Batallones Socialistas del Partido Socialista Unido de Venezuela.

Los Batallones Socialistas -vale advertir- son la unidad básica del Partido, conformados por cinco Comisiones -Ideología y Política, Propaganda, Trabajo Social, Organización y Logística, Defensa Territorial- e integrarán, de a diez, las Circunscripciones Socialistas.

Naturalmente la duda del solapamiento entre los Consejos y los Batallones ya se ha manifestado¹⁴ y, asimismo, ha encontrado tanto pronunciamientos a favor¹⁵, como en contra del mismo¹⁶. Sin embargo, pareciera que esta duda -con todas sus opiniones a favor y en contra- revela una inquietud mayor: la politización de los Consejos Comunales, su sometimiento al Partido Socialista Unido de Venezuela y, más concretamente, su identificación con el pensamiento marxista -muy parecido a lo que ocurre en China¹⁷.

Más allá de adelantar si ello es bueno o malo -cosa que decidirá cada quien- particularmente creo que debería delinarse el pensamiento marxista sobre el tema comunal. Y nada mejor para hacerlo que sus expresiones sobre la Comuna de París de 1871. Sobre esta Comuna -surgida de la resistencia parisina a los acuerdos de acceso a la ciudad que en virtud de la guerra se le dieron a Prusia - Marx escribió un opúsculo: *La Guerra Civil en Francia*.

En este libro se deduce que, por ejemplo, la Comuna debe sustituir al aparato burocrático, y recuérdese que en la propuesta presidencial de reforma constitucional se incluye la expresión "administraciones públicas burocráticas o tradicionales"¹⁸, cosa que bien se ha entendido¹⁹ -que más allá de los aspectos técnicos- revela una identificación con lo escrito por MARX. Es decir: la Comuna -y por lo tanto, los Consejos Comunales- deberían sustituir a la estructura administrativa tradicional. Pero si bien ello pareciera ser así, existe un óbice: constitucionalmente -aún en la propuesta de reforma- se mantiene esa estructura.

14 A principios de noviembre de 2007, Allan R. Brewer-Carías afirmó que, aún ante la reforma, los Consejos Comunales "son instituciones sin autonomía política alguna, cuyos miembros se declara que no son electos, y que son controlados desde la Jefatura del gobierno y para cuyo funcionamiento, el instrumento preciso es el partido único que el Estado ha tratado de crear durante 2007" (*Estudio sobre la reforma constitucional de 2007 - inconstitucional y fraudulentamente sancionada el 2-11-07*), 5/11/2007, ps. 13/14.

15 Así pareciera deducirse de la siguiente propuesta: "que cada militante del PSUV luche primero por tener eficacia política participando en el poder inmediato que es su Consejo Comunal. Si ya pertenece a un CC, ayude y apoye a los compatriotas para que logren conformar los consejos comunales que por diferentes razones aun no logran terminar de conformarse" (Ronald Rivas, 'Eficacia política y compromiso revolucionario', <http://psuvjunquito.com/?p=25>)

16 Por ejemplo, en este sentido se ha dicho que "Si un militante del PSUV también forma parte de un Consejo Comunal, jamás deberá anteponer el partido en una discusión del Consejo Comunal, y evitará la injerencia del partido en tales asuntos" (Nicmer N. Evans, '¿PSUV = Consejos Comunales?', www.aporrealos.org/ideologia/a32627.html).

17 En el Preámbulo de la Constitución de la República Popular de China, se reconoce el liderazgo del Partido Comunista de China y la guía del marxismo-leninismo y el pensamiento de Mao Zeodong. El texto que he tenido a la vista se encuentra en *Constitutional Law & Administrative Law*, China Legal Publishing House, 2007, p. 4

18 Cfr. el art. 141.

19 Cfr. el trabajo de Héctor Turuhpial, *El texto oculto de la reforma*, Caracas, 2007, cap. I, pto. 3 (aún inédito).

Un segundo aspecto del que habla Marx en su libro es sobre la necesidad de suprimir el ejército y de que la Comuna asuma por sí misma su defensa armada. De hecho, el primer Decreto de la Comuna de París consistió en desarmar al ejército permanente y sustituirlo por el pueblo -los comuneros- armados²⁰. Pues bien, en este sentido se ha afirmado que “la Reserva Militar debe ser parte esencial dentro del propio pueblo, por supuesto, del poder comunal, de la explosión del poder comunal, la Reserva Militar. Y la capacidad del pueblo para defender nuestra Revolución, nuestro territorio, nuestro proyecto, el Proyecto Socialista Simón Bolívar, la construcción del socialismo”²¹.

En estos dos aspectos, salvo mejor opinión en contrario, surge una similitud entre lo hecho por la Comuna de París de 1871 analizada en los términos de Marx, y el escenario - normativo y práctico- de los Consejos Comunales.

No en vano, pues, se ha dicho que “Los Consejos Comunales son... que no son ideales, no son ideales, ¿no? Bueno pero es que, como dice Carlos Marx, la práctica va haciendo al revolucionario, es a través de la práctica, ¿no?, la práctica nos va haciendo. Los Consejos Comunales cada día cumplirán más y mejor el papel ese que yo me figuro como el motor, el más poderoso motor revolucionario del nuevo período”²².

Pareciera, así, que existe una suerte de tendencia marxista -especialmente en el ánimo comunero- y que, independientemente de los reproches que puedan o no formularse, se encuentra entre la paradoja de la doctrina de Simón Bolívar²³, y las objeciones existenciales de los marxistas mismos²⁴. Pero esto, sin embargo, lejos está de ser una única explicación.

Quizás el eventual matiz político de los Consejos Comunales -de nuevo, sea o no reprochable- encuentre también una explicación en las ideas de Antonio Gramsci. Según este famoso pensador italiano, en el Estado existen dos niveles sociales: uno político, propiamente institucional, y otro civil, o esfera privada que incluye la economía; y estos dos niveles -a pesar de su separación conceptual- pueden mezclarse en la práctica, lo cual, de cierta manera, podría reflejarse en los Consejos Comunales. En efecto: éstos concentran a los ciudadanos (sociedad civil) pero con todas sus competencias, los Consejos presionan e influyen sobre las instituciones públicas (sociedad política). El ejemplo, en este sentido, pareciera ser acertado, al menos, en tanto que los Consejos Comunales -a diferencia de lo que se propone en la re-

20 Cfr. Carlos Marx, *La Guerra Civil en Francia*, Fundación Federico Engels, Madrid, 2003, p. 64.

21 Cfr. Hugo Chávez, *Poder Popular: Alma de la Democracia Revolucionaria. Juramentación del Consejo Presidencial para la Reforma Constitucional y del Consejo Presidencial del Poder Comunal*, Caracas, 2007, ps. 46/47.

22 Cfr. Hugo Chávez, *Aló Presidente N° 263* (21-enero-2007) cuya transcripción y/o transmisión está disponible, como todos los demás programas de Aló Presidente, en www.alopresidente.gob.ve.

23 Tal como lo establece el art. 1 de la Constitución, esa doctrina es el fundamento del patrimonio moral, la libertad, la igualdad, la justicia y la paz internacional, y -he aquí la paradoja- recuérdese que Marx sentía una particular animadversión -u “odio despectivo” en palabras de Carlos Rangel- por Bolívar, y así lo transmitió en su artículo publicado en 1858 en la *New American Cyclopedía*. Cfr. Carlos Rangel, *Marx y los socialismos reales*, Monte Ávila, Caracas, 1988, ps. 31/32.

24 De hecho, se ha escrito que: “El problema es que Chávez no es un marxista y tiene una tendencia a ser inconsistente. Eso puede resultar fatal en una situación donde el equilibrio de fuerzas no es tan inestable. Si Chávez fuera un marxista, apelaría a las masas por encima de la Asamblea Nacional. Haría un llamamiento para la creación de comités de acción en cada fábrica, refinería y barracón del ejército, como única salida para defender la revolución y desarmar las fuerzas contrarrevolucionarias” (Alan Woods, *La revolución bolivariana. Un análisis marxista*, Fundación Federico Engels, Madrid, 2005, p. 23).

forma- no integren la sociedad política gramsciana y tiendan a una sociedad civil autorregulada -como si se deduce de la propuesta de reforma-.

No en vano, y en este mismo sentido, el 15 de agosto de 2007, al presentar la propuesta de reforma constitucional ante la Asamblea Nacional, el Presidente de la República expresó:

“Ahí hay algunos cambios importantes, que ya han generado bastantes perturbaciones en ese nivel de la superestructura gramsciana, la cual tiene dos niveles: La sociedad política y la sociedad civil. Insisto en el concepto.

Pero más allá, más abajo, más en profundidad, invisible muchas veces, con sus raíces profundamente enterradas en el territorio, en la conciencia, en las instituciones, en cuanto a lo que llama Gramsci y también Marx ese conjunto de las fuerzas materiales y de los hombres, de los seres humanos, de los grupos humanos que con ella perviven, conviven, esas relaciones de las fuerzas materiales de producción, esas relaciones de trabajo, esas relaciones de producción, muy poco hemos hecho, por no decir nada. Se trata de la estructura; si no cambiamos la estructura, la vieja estructura, se volverá sobre nosotros y nos demolerá. O cambiamos la estructura, o se detiene el proceso revolucionario. Esto es necesario entenderlo y llevarlo a la praxis con una fuerza, con una voluntad colectiva y, sobre todo, con muchas luces colectivas e individuales”²⁵.

3. *Algunos aspectos particulares de los Consejos*

A. *La conformación institucional: la Asamblea de Ciudadanos y las unidades ejecutiva, financiera y contralora*

Los Consejos Comunales son dirigidos por una Asamblea de Ciudadanos, cuyas decisiones son de carácter vinculante para éstos, y por su parte, están compuestos por un órgano ejecutivo, una unidad de gestión financiera y una unidad de contraloría social²⁶.

En primer lugar, la Asamblea de Ciudadanos aprueba las normas de convivencia de la comunidad, los estatutos del Consejo Comunal, el Plan de Desarrollo de la Comunidad, los proyectos presentados a los Consejos Comunales; e igualmente elige a los integrantes y voceros del Consejo²⁷.

En segundo lugar, el órgano ejecutivo está integrado por los voceros de cada Comité de Trabajo, los cuales se formarán según las necesidades comunitarias, y dentro de los cuales, pues, quedarán incluidos los Comités de Tierra Urbana y las Mesas Técnicas de Agua. Este órgano articula la participación de la comunidad, y ejecuta las decisiones de la Asamblea²⁸.

En tercer lugar, la unidad de gestión financiera de los Consejos Comunales administra los recursos, realiza inversiones, da créditos, y hace de intermediario financiero.

Esta unidad se denomina Banco Comunal -que no es lo mismo que un Banco de Desarrollo- adquirirá la forma de cooperativa, se regirá por las políticas crediticias del sistema microfinanciero, y no se le aplicará la Ley General de Bancos²⁹.

25 Hugo Chávez, *Ahora la batalla es por el SÍ*, Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información, Caracas, 2007, ps. 43/44.

26 *Cfr.* el art. 4, inc. 5, y art. 7 de la Ley de los Consejos Comunales.

27 *Cfr.* el art. 6 de la Ley de los Consejos Comunales.

28 *Cfr.* los arts. 8, 9 y 21 de la Ley de los Consejos Comunales.

29 *Cfr.* los arts. 10 y 22 de la Ley de los Consejos Comunales.

Ya en cuarto lugar, la unidad de contraloría social realiza la fiscalización, el control y la supervisión del manejo de los recursos comunitarios, así como de los programas y proyectos ejecutados tanto por el Estado como por el Consejo Comunal³⁰.

B. *El funcionamiento y el financiamiento*

Los Consejos Comunales, tal como se dijo, son orientados, coordinados y evaluados por la Comisión Nacional Presidencial del Poder Popular³¹. Esa Comisión, en efecto, tiene como tarea "darle cauce y ensamblar, en un sistema, todas esas informaciones de los diagnósticos comunales"³².

En este sentido, el registro de los Consejos actualmente se hace en la Fundación para la Promoción y el Desarrollo del Poder Comunal adscrita al Ministerio del Poder Popular para la Participación y Protección Social³³.

El financiamiento de los Consejos Comunales, por su parte, proviene de los recursos que le sean transferidos por la República, los Estados y los Municipios; los generados por su actividad; los donados; y los provenientes de diversos fondos especiales, como por ejemplo, el Fondo Nacional de los Consejos Comunales³⁴ cuya Junta Directiva es, pues, designada por el Presidente de la República³⁵.

En la propuesta presidencial de reforma constitucional, sin embargo, se agrega una importante fuente de ingresos a los Consejos Comunales: el situado constitucional³⁶.

C. *El ciclo comunal*

La actuación de los Consejos Comunales, según lo prevé su Ley, se rige por los principios de corresponsabilidad, cooperación, solidaridad, transparencia, rendición de cuentas, honestidad, eficacia, eficiencia, responsabilidad social, control social, equidad, justicia e igualdad social y de género. Muchos de estos principios son igualmente considerados, por la propia Ley, deberes de los integrantes de los Consejos.

Teniendo en cuenta estos principios de actuación, así como otras nociones incorporadas en la Ley, se ha diseñado el, así denominado, ciclo comunal³⁷: un ciclo que comprende las etapas del diagnóstico comunal, del plan comunal, del presupuesto comunal, de la ejecución de obras comunales y de la contraloría comunal.

La primera etapa consiste en la detección de las realidades de la comunidad, a través de censos de habitantes, viviendas, escuelas, instituciones y los aspectos relacionados con aquella. La segunda etapa supone el diseño de un Plan Comunal -técnicamente denominado Plan de Desarrollo de la Comunidad³⁸ y que no debe confundirse con el Plan de Desarrollo Urbano

30 Cfr. arts. 11 y 23 de la Ley de los Consejos Comunales.

31 Cfr. el art. 30 de la Ley de los Consejos Comunales.

32 Hugo Chávez, *Consejos Comunales: combustible de los cinco motores constituyentes*, Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información, Caracas, 2007, p. 19.

33 Cfr. www.consejoscomunales.gob.ve.

34 Cfr. el art. 25 de la Ley de los Consejos Comunales.

35 Cfr. el art. 11 del Reglamento del Fondo Nacional de los Consejos Comunales.

36 Cfr. el art. 167, inc. 4 de la Propuesta de Reforma.

37 Cfr. Hugo Chávez, *Aló Presidente* N° 270 (28-febrero-2007).

38 Cfr. los arts. 6, inc. 3, 21, inc. 10 y 23, inc. 3 de la Ley de los Consejos Comunales.

Local que le corresponde a los Municipios³⁹ - en el que se presenten las soluciones -de ejecución anual o plurianual- a los problemas y las necesidades detectadas en el diagnóstico comunal.

El presupuesto comunal, como tercera etapa, consiste en la determinación de los ingresos y de los egresos previstos que el Consejo devengará e invertirá en la solución de esos problemas y necesidades. En este presupuesto -extremadamente similar al presupuesto participativo municipal⁴⁰- las personas deliberan y deciden en la formulación, ejecución, control y evaluación del presupuesto de sus comunidades.

La cuarta etapa -la de ejecución de obras- no es otra cosa que la materialización de las soluciones propuestas en el Plan Comunal. Y la quinta etapa, finalmente, es la de contraloría social, la cual, pues, por su importancia e imprecisión se analizará separadamente a continuación.

D. *La contraloría social*

La Ley no ha definido a la contraloría social, sino que se ha limitado a precisarla como una competencia, por ejemplo, de las Parroquias⁴¹ y de los Consejos Comunales⁴². Creo, no obstante, que se trata de un concepto cuyo contenido es determinable.

En primer lugar, la contraloría social alude al control de la gestión pública, a un sistema de supervisión pública⁴³. Es decir: es el derecho que tienen los ciudadanos a intervenir en la planificación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas puestas en marcha por los distintos organismos del Estado⁴⁴. Consiste así, inicialmente, en el control de las actividades públicas.

Sin embargo, la contraloría social válidamente podría enfocarse en las actividades de los particulares, sea que colaboren ocasionalmente con el Estado, o elaboren productos de primera necesidad, o bien se dediquen a una actividad de su interés, pues, entre otras razones, el interés comunal así lo puede permitir⁴⁵. Quizás el dechado más evidente de esto sea el del control del acaparamiento.

La contraloría social, ese control del correcto ejercicio de las actividades por parte de los ciudadanos, por lo tanto, la ejercen esos mismos ciudadanos -o si se prefiere, comuneros, en tanto que en virtud de la propuesta presidencial de reforma constitucional integrarán las comunas- tanto sobre el Estado -que paradójicamente integrarían en esa reforma- como sobre los ciudadanos en general.

39 Cfr. los arts. 178, inc. 1 de la Constitución y 61 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal.

40 Cfr. el art. 271 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal.

41 Cfr. el art. 37, inc. 6 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal.

42 Cfr. los arts. 11 y 23 de la Ley de los Consejos Comunales.

43 Cfr. el art. 62 de la Constitución.

44 Cfr. el libro: *Contraloría Social*, Ministerio de Comunicación e Información, Caracas, 2005, ps. 6/7.

45 Cfr. el art. 11 de la Ley de los Consejos Comunales.

4. *Las muchas competencias de los Consejos: desde la lactancia materna y el abastecimiento, hasta la guardería ambiental*

Las competencias de los Consejos Comunales son muchas. Ellos, por ejemplo, integran los Consejos de Región Hidrográfica, y ejercen la contraloría social en materia de lactancia materna⁴⁶.

Pero, además de esto, y en una relación mucho más directa con la actividad privada:

A. Los Consejos Comunales actuando a través del Comité de Contraloría Social para el Abastecimiento, fiscalizarán, vigilarán y exigirán el cumplimiento del régimen de control de precios de los productos a las personas sometidas a la Ley contra el Acaparamiento, y además, harán del conocimiento del ente administrativo competente y por cualquier medio, la existencia de hechos que pudieran constituir acaparamiento, especulación, boicot, alteración de precios, contrabando de extracción y otras conductas que afecten el acceso de los productos sometidos a control de precios⁴⁷.

B. Los Consejos Comunales, también, son órganos auxiliares en materia de guardería ambiental⁴⁸, es decir, en la acción de vigilancia y fiscalización de las actividades que directa o indirectamente puedan incidir sobre el ambiente para la verificación del cumplimiento de las disposiciones relativas a la conservación de un ambiente sano, seguro y ecológicamente equilibrado⁴⁹.

C. Y, por último, los Consejos Comunales podrían controlar la debida aplicación de la licencia de paternidad remunerada y la inamovilidad laboral de los padres⁵⁰. Estos derechos, de reciente aparición, consisten en la inamovilidad de los padres hasta un año después del nacimiento de su hijo, y en una licencia remunerada de catorce días continuos, a partir del nacimiento de su hijo⁵¹.

III. LOS CONSEJOS COMUNALES Y LA REFORMA CONSTITUCIONAL: SU PROYECCIÓN

Si bien con o sin reforma constitucional, los Consejos Comunales serán la máxima figura organizativa en el país y su intervención se incrementará constantemente⁵²; no puede desconocerse que si eventualmente se aprueba la propuesta presidencial de reforma, la proyección de tales Consejos será aún mayor a la actual. Entre otros aspectos, los Consejos Comunales serán parte del Estado, tendrán una fuerte relación (¿tensión?) con los Municipios, y estarán, aparentemente, sometidos al Poder Público Nacional.

46 *Cfr.* los arts. 28 de la Ley de Aguas, y 4 de la Ley de Promoción y Protección de la Lactancia Materna.

47 *Cfr.* el art. 7, incs. 2 y 6 de la Ley contra el Acaparamiento.

48 *Cfr.* el art. 100 de la Ley Orgánica del Ambiente.

49 *Cfr.* el art. 2 del Reglamento sobre Guardería Ambiental.

50 *Cfr.* el art. 6 de la Ley para Protección de las Familias.

51 *Cfr.* los arts. 8 y 9 de la Ley para Protección de las Familias.

52 *Cfr.* las *Líneas Generales del Plan de Desarrollo de la Nación 2007-2013*, pto. II-3.8.1, p. 16.

1. *Naturaleza jurídica: los Consejos como parte del Estado*

La propuesta presidencial de reforma constitucional modifica, en mucho, la naturaleza jurídica de los Consejos Comunales. En ella se prevé que éstos integrarán un Poder Público: el Poder Popular. Los Consejos, así, pasarían a integrar directamente una parte del Estado en lugar de hacerlo paralelamente como pareciera ocurrir hoy día.

Los Consejos Comunales -el más importante, pero no el único de los Consejos del Poder Popular- serán el ente potenciador de dicho Poder⁵³. Y, como parte integrante del mismo, necesariamente deberán aplicársele normas de derecho público que actualmente no se le aplican, como las referidas a la corrupción, a los procedimientos de contratación, al uso de tecnologías de información y comunicación y a la simplificación de trámites, entre muchas otras.

2. *La relación con los Municipios: ¿desaparecerán estos últimos?*

Mucho se ha discutido sobre la relación de los Consejos Comunales con los Municipios, en especial, a raíz del art. 184 de la propuesta presidencial de reforma constitucional que establece que una ley nacional “creará mecanismos para que el Poder Nacional, los Estados y los Municipios descentralicen y transfieran a las comunidades organizadas, a los consejos comunales, a las comunas y otros entes del Poder Popular, los servicios que éstos gestionen”.

Se ha considerado, ante esta propuesta, que los Municipios serán eventualmente absorbidos por los Consejos Comunales⁵⁴, pero también hay quienes dicen, pues, que ello no sucederá⁵⁵.

Sin embargo, sea de una u otra manera, lo cierto del caso es que pareciera que la nueva geometría del poder -cuyo tejido social corresponde expresamente a los Consejos del Poder Popular y particularmente a los Consejos Comunales- precisada en la propuesta presidencial, da pie a dos fuerzas ordenadoras y de potencia: una descendente, venida desde el Poder Nacional, y otra ascendente, llegada desde la base de la pirámide social⁵⁶.

53 *Cfr.* Hugo Chávez, *Tercer Motor: Moral y Luces, educación con valores socialistas*, Caracas, 2007, p. 23.

54 El Alcalde del Municipio El Hatillo, Alfredo Catalán, ha declarado que en la propuesta de reforma “Existen claros indicios de que vamos hacia el fin de los municipios” (*Diario El Espectador*, Año IX, N° 55, El Hatillo, octubre 2007, p. 1). En este mismo sentido pareciera pronunciarse el Vicepresidente de la República, Jorge Rodríguez, quien ha declarado que “El gobierno del futuro, y el futuro es ya, es el gobierno comunal. La democracia verdadera, la llamada democracia participativa y protagónica se expresa en los Consejos Comunales” (www.vicepresidencia.gov.ve/boletin.asp?id=3033).

55 El Presidente de la República ha declarado que “Ya están diciendo que es que yo quiero eliminar las gobernaciones, que quiero eliminar los Municipios y la autonomía municipal y la descentralización, no, nada de eso, ¡pero por supuesto que no!” (*Poder Popular: Alma de la Democracia Revolucionaria. Juramentación del Consejo Presidencial para la Reforma Constitucional y del Consejo Presidencial del Poder Comunal*, Caracas, 2007, p. 61). Mientras tanto, el diputado Carlos Escarrá -integrante del Consejo Presidencial para la Reforma de la Constitución- ha señalado que “el poder se irá dirigiendo a las figuras de los consejos comunales. Eso no quiere decir que la figura del gobernador o alcalde vaya a desaparecer, simplemente la distribución del poder será distinta” (www.diarioeltiempo.com.ve).

56 *Cfr.* Asdrúbal Aguiar, ‘La geometría del poder, el eje para la dominación directa’, *Diario El Universal*, edición del 27-ago-2007.

3. *La aparente dependencia del Poder Público Nacional*

El art. 156, inc. 35 de la propuesta presidencial de reforma constitucional se establece como competencia del Poder Público Nacional “La promoción, organización y registro de los Consejos del Poder Popular, así como el apoyo técnico y financiero para el desarrollo de proyectos socioeconómicos de la economía social, de acuerdo a las disponibilidades presupuestarias y fiscales”.

Semejante competencia supone, al parecer, una dependencia de los Consejos Comunales -en tanto Consejos del Poder Popular- al Poder Público Nacional. Pero ello no podría ser así, pues las organizaciones -tales como los Consejos Comunales- deben un “respeto general a la libertad y una falta de sumisión al gobierno”⁵⁷. Quizás por eso, el Presidente de la República, refiriéndose específicamente a los Consejos Comunales, ha afirmado en este sentido que:

“no hay ninguna intención para subordinar todos los poderes a la Presidencia, es al revés, yo lamento que haya intelectuales venezolanos que todavía no lo capten, aun, no me refiero a los de la oposición que bueno, si uno dice “fa”, ellos dicen “fu”; a esa gente uno no les hace ni caso, pero a intelectuales serios pues, respetados, yo los invito a que vean la realidad, que la veamos todos, yo me invito a mí mismo también siempre a ver la realidad, estoy muy atento a esto para contribuir, pero de que sea subordinar los poderes a la Presidencia, para nada, para nada; más bien le he pedido colaboración a los demás poderes para que actuemos dándole protagonismo al pueblo”⁵⁸.

IV. UNA REFLEXIÓN ¿FINAL?

Los Consejos Comunales, en la actualidad, concentran la participación ciudadana. Quizás esto se deba al poder de presión social que hoy se les atribuye a los Consejos, quizás sea por la cantidad -en constante ampliación cualitativa y cuantitativa- de competencias que detentan, o quizás por razones que probablemente desconozca.

Pero, más allá de esto, los Consejos Comunales se muestran como ‘la’ forma organizativa para gestionar los problemas comunitarios (políticos o no) y para interactuar con los órganos del Estado. Y es que, por último, si bien la propuesta presidencial de reforma constitucional los dota de mayor institucionalidad pública, lo cierto del caso es que, con o sin reforma, la presencia de los Consejos Comunales se incrementará constantemente en todos los ámbitos.

57 Bertrand Russell, *Los caminos de la libertad. El socialismo, el anarquismo y el sindicalismo*, Orbis, Barcelona, s/f, p. 152.

58 Hugo Chávez, *Aló Presidente* N° 263 (21-enero-2007).