

PROYECTO DE LEY DE REFORMA DE LA LEY DE LOS CONSEJOS COMUNALES EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En el contexto del desarrollo legislativo de las disposiciones de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela relacionadas con la participación y el protagonismo del pueblo, para facilitar las decisiones de los órganos del Poder Público y recibir la transferencia de recursos financieros de carácter público, la figura de los consejos comunales se ha destacado como una expresión organizada del pueblo para el ejercicio de sus derechos y deberes, en el escenario de la ciudadanización que permite la formación integral de las comunidades para el quehacer político, económico, social y cultural.

La figura de los consejos comunales es una expresión concreta del pueblo, las comunidades organizadas, los vecinos y las entidades locales, atendiendo a la fuente constitucional que se invoque para su justificación; también se hace referencia a su naturaleza jurídica y las funciones que cumplen en las comunidades, razón por la cual, los consejos comunales se identifican como una forma asociativa, una instancia de participación, una forma organizada para el ejercicio de la soberanía popular y un autogobierno comunitario, también se identifican como nuevos sujetos de la descentralización y un medio concreto de participación popular.

Tomando en consideración estas explicaciones, se pueden determinar las referencias específicas de carácter constitucional, para justificar la existencia legal de los consejos comunales y en consecuencia, desarrollar con amplitud de criterio el articulado que se presenta en la LEY DE LOS CONSEJOS COMUNALES, a partir de cuyo texto se establece su relación con los artículos 2, 3, 5, 6, 39, 52, 62, 70, 132, 141, 168, 173, 182 y 184 de la Constitución venezolana de 1999.

La Comisión Permanente de Participación Ciudadana, Descentralización y Desarrollo Regional de la Asamblea Nacional, realizó una propuesta de reforma de la Ley de los consejos comunales, que expresa una reforma total, según el artículo 218 de la Constitución, como un aporte legislativo para el fortalecimiento de los consejos comunales como forma organizativa del poder popular con personalidad jurídica plena.

El consejo comunal tiene una naturaleza jurídica mixta, identificada como una asociación de asociaciones y una red social, que desarrolla fines públicos y actividades de interés comunitario, a partir del ejercicio de la soberanía popular y la ciudadanía, fundamentadas en los derechos de asociación y participación.

El texto de la nueva Ley de los consejos comunales, resulta pertinente dado que se modifican algunos aspectos conceptuales y organizativos presentes en la Ley vigente y se incorporan elementos novedosos, derivados de la experiencia acumulada en la aplicación de la Ley que se deroga.

Al considerar la pertinencia y viabilidad de la nueva ley, se ha de tener presente que el texto definitivo trata de ser un aporte legislativo para lograr la solución de un conjunto de problemas detectados con la aplicación de la Ley de 2006, tales como: debilitamiento la figura de los consejos comunales, dificultades en la administración de las asociaciones cooperativas banco comunal, la dualidad en el registro del consejo comunal, la ausencia de coordinación de las unidades del consejo comunal, la ausencia de la comisión electoral del consejo comunal, el papel que le corresponde al ente rector, la definición y el listado de los comités

de trabajo, la revocatoria y las sanciones a los voceros del consejo comunal, el irrespeto a la autonomía del consejo comunal, el desarrollo del ciclo comunal, la gestión administrativa y la rendición de cuentas en el consejo comunal y la descoordinación en los entes que otorgan recursos a los consejos comunales.

En la Ley vigente se destaca una estructura que se corresponde con nueve capítulos, treinta y tres artículos y tres disposiciones, transitorias y derogatoria, según la publicación oficial del 10 de abril de 2006. En la propuesta elaborada y aprobada por la Comisión Permanente de Participación Ciudadana, Descentralización y Desarrollo Regional de la Asamblea Nacional, se estructura la reforma de la Ley de los consejos comunales, en once capítulos divididos en cincuenta y siete (57) artículos, diez disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y una final, con el propósito de desarrollar distintos aspectos de los consejos comunales y de su relación con los órganos y entes del Poder Público. Los once (11) capítulos se estructuran de la siguiente manera: Disposiciones Generales, Asambleas de Ciudadanos y Ciudadanas en los consejos comunales, Organización del consejo comunal, Constitución del consejo comunal, Revocatoria en el consejo comunal, ciclo comunal como Proceso de Participación Popular, Gestión y Administración de los Recursos de los consejos comunales, Ministerio del poder popular con competencia en materia de participación ciudadana, Disposiciones Transitorias, Disposición Derogatoria y Disposición Final.

El consejo comunal es una figura compleja y revolucionaria, un sujeto de derecho de carácter autónomo, comunitario, democrático, asociativo, participativo y libre como expresión de la participación protagónica del pueblo y las comunidades, en aspectos de la planificación participativa local, con una naturaleza jurídica y social, que identificamos como *sui generis, mixta o híbrida*, a partir de sus elementos constitutivos de población, territorio, organización, funciones, acciones y recursos, que se manifiestan en las distintas definiciones legales; considerando a los consejos comunales como organizaciones sociales y comunitarias de contenido participativo, cuya existencia se fundamenta en el medio de participación popular de las asambleas de ciudadanos y ciudadanas, así como también, en el ejercicio de los derechos de asociación y participación.

A partir de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y leyes como: la Ley Orgánica de Administración Pública, la Ley Orgánica del Poder Público Municipal y la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública, dado su carácter de instancia de participación ciudadana en las comunidades organizadas de nuestro país, reconocen la figura de los consejos comunales, que algunos identifican bajo la modalidad de las organizaciones públicas no estatales, como una manifestación organizada del pueblo, la sociedad y las comunidades, que se conforma jurídicamente en el ámbito del Derecho Administrativo.

Se establece a continuación una descripción general de los diferentes capítulos del instrumento legal, destacando los aspectos novedosos y las normas de particular importancia para la correcta aplicación de esta nueva Ley.

CAPÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES

Este capítulo desarrolla cuatro (4) artículos generales, relacionado con el objeto de la Ley, que se complementa con la definición de los consejos comunales, los principios que orientan su organización y sus acciones, así como otras definiciones de carácter general.

Se destaca la definición particular de los consejos comunales como figura jurídica y los principios que orientan su gestión, dado que se agregan elementos nuevos que fortalecen el desarrollo de los consejos comunales, como expresión organizada del poder popular como se especifica en el artículo 2 de la Ley. Esta definición, parte del contexto constitucional, que identifica la democracia participativa y protagónica, aspecto fundamental del proceso de transformaciones sociopolíticas que se impulsan en el país.

Se incluyen los movimientos sociales y populares, como expresiones organizativas que inciden en las propuestas de cambio en la sociedad venezolana. Además se incorporan en el listado de principios y valores, aspectos novedosos derivados tanto del pensamiento bolivariano, que se manifiesta en los valores de libertad, igualdad, justicia y paz internacional. Como otros, adicionales a los ya conocidos como es el caso de la democracia, la coordinación, la participación y el bien común.

En definitiva, los valores y principios enunciados forman parte de la construcción del humanismo y colectivismo, que aún siendo doctrinas, se acoge como orientación fundamental para las actividades de los consejos comunales, aspectos a considerar en la necesaria formación ciudadana que ha de transmitirse en el marco de la nueva ley.

El otro aspecto complementario en este capítulo, se refiere a las definiciones del artículo 4, donde se incorporan algunas tales como: el Sistema de Información Comunitario, Proyectos Comunitarios, Plan Comunitario de Desarrollo Integral e Imagen Objetivo.

CAPÍTULO II ASAMBLEA DE CIUDADANOS Y CIUDADANAS EN LOS CONSEJOS COMUNALES

Este capítulo desarrolla cuatro (4) artículos, relacionados con las disposiciones sobre la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas en los consejos comunales, mecanismo concreto de participación popular que legitima las decisiones de la ciudadanía y organizaciones comunitarias, para la delimitación de sus acciones en el contexto interno del consejo comunal.

Se amplían los elementos propios de las asambleas de ciudadanos y ciudadanas, para establecer sus vínculos con los consejos comunales, en consecuencia, de los artículos 5 al 8, se desarrollan la definición, constitución, decisiones y funciones de las Asambleas de Ciudadanos y Ciudadanas en los consejos comunales.

Se modifica el concepto de Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas, se fortalecen sus funciones generales en beneficio de la gestión y el funcionamiento del consejo comunal. Esta amplitud de las funciones establecidas se pueden clasificar en electorales, de planificación y de organización, atendiendo a los elementos que se indican en los diferentes numerales de este artículo 8 y al carácter de las asambleas como instancia deliberativa y decisoria en la comunidad.

Aunque esta asamblea de ciudadanos o ciudadanas es externa a cualquier organización comunitaria, en el caso particular de los consejos comunales, el ejercicio amplio de la ciudadanía requiere de una instancia general, que se conforma con todos los habitantes de la comunidad, que progresivamente se

incorporen a las diversas asambleas de ciudadanos o ciudadanas que se establezcan en el consejo comunal.

CAPÍTULO III ORGANIZACIÓN DEL CONSEJO COMUNAL

Este capítulo contempla catorce (14) artículos relacionado con la organización del consejo comunal, en este aspecto, se destaca la presencia de novedades que se manifiestan en las instancias de integración y sus funciones, así como otros elementos a considerar.

En esta norma se enuncian los componentes organizativos para la acción concreta de las comunidades y los ciudadanos, vía asamblea, y de los propios voceros o voceras del consejo comunal.

Otro aspecto se refiere a la creación del Colectivo de Coordinación Comunitaria, instancia organizativa que da respuesta a los problemas de falta de relación e información dentro de los consejos comunales y permite plantear un sistema de trabajo colectivo, artículo 12, a partir de reglamentos internos que tendrán presentes las funciones generales del colectivo, artículo 10, así como las funciones propias de cada unidad, enunciadas en este capítulo de la Ley.

Se incorporan nuevos comités de trabajo en los consejos comunales, derivados de instrumentos legales complementarios o las experiencias organizativas en diferentes comunidades.

Un elemento a recordar es la relación articulada entre los Comités de Trabajo y otras organizaciones comunitarias que existan o se conformen en la comunidad, pues a de tenerse en cuenta que tienen referencias legales distintas y mantienen su propia personalidad jurídica, aunque se integren formalmente a las actividades o propuestas de los Comités de Trabajo del consejo comunal, salvaguardando las decisiones de las asambleas en las comunidades.

Como aspecto novedoso se hace referencia a la unidad administrativa y financiera comunitaria, instancia que sustituye a la Asociación Cooperativa banco comunal, derivada de la Ley de 2006 y que contribuyó a otorgarle la personalidad jurídica a los consejos comunales y organizar sus aspectos financieros, así como también la creación institucional de una serie de recursos y fondos internos que se incorporan.

Se puede observar la definición de esta instancia interna de los consejos comunales, para que se recuerde el cambio propuesto en esta nueva Ley, donde desaparece la figura de los bancos comunales, aunque se deja un proceso transitorio para dar continuidad a la figura jurídica de los consejos comunales, elemento que ha de reafirmarse en las comunidades, como un aporte a la gestión compartida respecto a la administración de los recursos.

En general, las funciones se enumeran en el artículo 18, se complementan con un conjunto de controles administrativos internos y responsabilidades, artículos



17 y 19, así como las decisiones emanadas del Colectivo de Coordinación Comunitaria.

La otra instancia enunciada para la organización es la unidad de contraloría social, se establece su definición y las funciones, artículos 20 y 21, así como se construye la relación de esta instancia de control social propia de los consejos comunales con los organismos del Poder Ciudadano, en el artículo 22.

CAPÍTULO IV CONSTITUCIÓN DEL CONSEJO COMUNAL

Se desarrolla dieciséis (16) artículos relacionados con la Constitución del consejo comunal, se señala instancias y procedimientos para lograr la conformación y la constitución planteada para cada consejo comunal.

Se plantea la creación del Equipo Promotor y la Comisión Organizadora, como espacios organizativos de las propias comunidades, determinando sus funciones a los efectos de la constitución del consejo comunal. Se plantea la comisión electoral permanente, encargada de los procesos de elección, revocatoria y reelección de los voceros y voceras del consejo comunal, con sus funciones específicas.

Se establece la figura de la Asamblea Constitutiva Comunitaria, con una integración y función particular, señalada en el artículo 28 de la Ley.

En esta instancia deliberativa de la asamblea, se concretan los procesos electorales de la comunidad, se valoran los elementos de postulación, elección y los requisitos de los aspirantes a voceros o voceras del consejo comunal, señalando su período y el carácter voluntario para el cumplimiento de sus funciones legales.

Se incluyen contenidos para el Acta Constitutiva del consejo comunal, artículos 34 y lo relacionado con el registro administrativo, dirigido a facilitar la personalidad jurídica de los consejos comunales, así como la previsión de la abstención de este registro fundamental para la aplicación de esta Ley, artículos 35 y 36, con disposiciones precisas para la orientación de las comunidades y los funcionarios públicos.

Un aspecto novedoso se refiere al proceso para adquirir la personalidad jurídica, a partir del registro por ante el ministerio del poder popular con competencia en participación ciudadana, indicando un procedimiento para realizar este trámite legal. Este registro de la figura asociativa consejo comunal, es diferente al establecido en la Ley que se deroga y se cumple siguiendo los pasos contenidos en el artículo 35 denominado bajo la noción de Registro de los consejos comunales.

CAPÍTULO V REVOCATORIA EN EL CONSEJO COMUNAL

Este capítulo contiene seis (6) artículos, relacionados con la revocatoria en el consejo comunal, es un capítulo innovador, que refiere a la definición de la revocatoria, con sus correspondientes causales, donde deben fundamentar la

solicitud, indicando un procedimiento preciso y detallado que establece una prohibición de postulación que concluye con una situación de pérdida de la condición de vocero o vocera.

Se unifica la referencia de vocero y vocera para los que conformen las unidades del consejo comunal, así como los de la comisión electoral y se establecen las causales de revocatoria y el procedimiento.

La consecuencia de este proceso de revocatoria se manifiesta en la no postulación de los afectados por la medida y la incorporación del suplente, para cumplir sus funciones, ya que es una situación legal de pérdida de la condición de vocero o vocera. En caso de dudas o elementos adicionales se considera la necesaria inclusión de normas sobre esta materia en los estatutos del consejo comunal.

CAPÍTULO VI

CICLO COMUNAL COMO PROCESO DE PARTICIPACIÓN POPULAR

Este capítulo desarrolla tres (3) artículos, relacionados con el ciclo comunal, es un capítulo novedoso, de contenido conceptual, que admite desarrollo con detalle por la vía los estatutos del consejo comunal.

En este punto, adquiere importancia la referencia a los elementos descritos en la Ley, dado que se presenta como un proceso sociopolítico de incidencia en las actividades fundamentales del consejo comunal, orientado por su contenido que se expresa como una experiencia de planificación participativa.

A la vista de esta definición y finalidad del ciclo comunal, se expresa un elemento del deber ser normativo, si bien se plantea como un proceso de participación popular, al establecer las condiciones de cada comunidad y las capacidades de los consejos comunales, más bien se percibe como un proceso ideal, alcanzable a mediano plazo, con el compromiso de las comunidades y las instancias gubernamentales.

En razón de su relación con los elementos de la planificación participativa, los aspectos de las fases del ciclo comunal, se perciben como una meta a lograr de manera progresiva, aunque la incorporación se haga legalmente obligatoria.

En esta materia privan las capacidades de las comunidades y sus organizaciones, así como los aportes institucionales derivados de los órganos y entes del Poder Público, pues así se percibe de los elementos enunciados en las cinco fases del ciclo comunal, en su artículo 45.

La referencia normativa al ciclo comunal, deja de manifiesto que se imponen las características de cada comunidad y su realidad organizativa, aunque, se plantea como un contenido necesario para los programas de formación ciudadana, aprobados en la comunidad mediante acuerdos de las asambleas de ciudadanos y ciudadanas, en respuesta a las necesidades y capacidades detectadas, de allí que algunos presenten el ciclo comunal como una metodología para la acción comunitaria, que se enriquece por el intercambio de saberes y las experiencias locales, propias de cada comunidad en esta materia.

En todo caso, se estima que la Ley ofrece un aporte conceptual y metodológico, para su desarrollo en los consejos comunales, considerando al ciclo comunal como una experiencia de aprendizaje colectivo, necesario para la formulación del

Plan Comunitario de Desarrollo Integral, sin embargo no se puede percibir como limitante a las opciones de planificación comunitaria, aunque se cumplan con metodologías y contenidos alternativos, en el contexto de la democracia participativa y protagónica.

CAPÍTULO VII GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS DE LOS CONSEJOS COMUNALES

Está conformado por diez (10) artículos, relacionados con la Gestión y Administración de los Recursos de los consejos comunales, es un capítulo novedoso, de contenido conceptual, que admite desarrollo con detalle por la vía los estatutos del consejo comunal.

En esta nueva etapa de la figura organizativa, la titularidad de las funciones, así como la utilización de los recursos y los fondos del consejo comunal, es una responsabilidad concreta de la unidad administrativa y financiera comunitaria, atendiendo a las funciones generales que se le señalan en el artículo 18. Igualmente, por las decisiones derivadas del Colectivo de Coordinación Comunitaria en los aspectos relacionados con la gestión administrativa de los recursos y los fondos del consejo comunal.

Se hace referencia a un conjunto de aspectos, que se pueden desarrollar en los estatutos o el reglamento interno del consejo comunal, atendiendo a los criterios legales relacionados con los tipos, las fuentes y la ejecución de los recursos del consejo comunal, artículos 46 a 50 y la clasificación y el funcionamiento de los fondos del consejo comunal, atendiendo a los elementos constitutivos de cada uno de los fondos internos, establecidos en los artículos 51 al 55.

CAPÍTULO VIII MINISTERIO DEL PODER POPULAR CON COMPETENCIA EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Este capítulo señala dos (2) artículos, relacionados con Ministerio del poder popular con competencia en materia de participación ciudadana, de contenido útil para la orientación legal de los funcionarios públicos y los voceros o voceras de los consejos comunales.

Los artículos en referencia se relacionan con dos aspectos fundamentales para la gestión administrativa, derivada de las acciones de los consejos comunales ante la Administración Pública en particular o en relación a los órganos o entes del Poder Público: el carácter rector del ministerio y sus atribuciones específicas, en concordancia con las normas recientes derivados de esta Ley, artículos 56 y 57.

A partir de esta norma se rescata la importancia de la rectoría y articulación institucional, con una característica fundamental: el acompañamiento a los consejos comunales para fomentar e impulsar la participación protagónica y popular.

Al plantearse esta articulación, se resuelve un problema observado a nivel gubernamental, la dispersión de la información relacionada con la legalización de los consejos comunales y la dispersión de los recursos y los fondos asignados a estas expresiones organizadas del poder popular.

El ejercicio de la rectoría institucional y la articulación de las relaciones entre los órganos y entes del Poder Público a los fines de orientar sus actuaciones relacionadas con el fortalecimiento de los consejos comunales, tomando en consideración los recursos públicos comprometidos en la gestión de estas expresiones organizativas de las comunidades y la diversidad de funciones que se les han atribuido por la vía legal a los consejos comunales.

El acompañamiento institucional a los voceros y voceras de los consejos comunales, se manifiesta en sus elementos de capacitación y organización, para garantizar el buen uso de los recursos públicos y la realización de los proyectos comunitarios, el aspecto fundamental de la coordinación institucional es una garantía de la efectiva información administrativa sobre todos los aspectos de interés para los consejos comunales.

En esta norma se hace referencia a la inscripción de los consejos comunales, concebida como un registro informativo de carácter administrativo y de interés público, sin que las instituciones generen interferencias a la autonomía funcional que la Ley consagra a los consejos comunales como personas jurídicas, en el contexto de la asignación o financiamiento de recursos financieros otorgados por cualquier ente del Estado a nivel Nacional, Estadal o Municipal o cualquier otro ente privado.

En este artículo se fundamenta la indicación de unos recaudos específicos, como aclaratoria legal para los funcionarios y la ciudadanía, siguiendo el principio de la legalidad, a fin de garantizar que en esta fase administrativa no se incorporen recaudos adicionales que obstaculice el proceso informativo de los elementos esenciales de los consejos comunales.

CAPITULO IX DISPOSICIONES TRANSITORIAS

A continuación se establecen diez (10) disposiciones transitorias, dirigidas a establecer pautas para el tránsito ordenado del régimen legal anterior, a las nuevas pautas de organización y funcionamiento de los consejos comunales.

La incorporación del Fondo Nacional de los consejos comunales, con sus disposiciones organizativas vigentes, a la estructura del ministerio del poder popular con competencia en participación ciudadana, Transitoria Primera, en sesenta (60) días a partir de la vigencia.

El aspecto más crítico se refiere a la liquidación de las asociaciones cooperativas bancos comunales y la continuidad tanto de la gestión de los actuales consejos comunales como del período de sus integrantes en el banco comunal, ahora identificado como unidad administrativa y financiera comunitaria.

En consecuencia, se establece un articulado para la aplicación de un procedimiento especial de liquidación, a partir de la relación entre el consejo comunal y la cooperativa banco comunal. Este es un aspecto que es consultado con la Superintendencia Nacional de Cooperativas, tomando en cuenta la especialidad de las cooperativas preexistentes como bancos comunales y ante la aprobación definitiva de la nueva Ley.

En este procedimiento de liquidación de la persona jurídica banco comunal, se pauta la intervención de la asamblea de ciudadanos y ciudadanas, para decidir la liquidación y se determina la existencia de una providencia dictada por la



SUNACCOOP, en sesenta (60) días; así como la referencia al procedimiento derivado de la Ley Especial de Asociaciones Cooperativas y la Ley de los consejos comunales, en un lapso no mayor de un (1) año.

Durante este mismo lapso el consejo comunal realiza la protocolización de sus documentos constitutivos y progresivamente asumirá el traspaso de todos los bienes, obligaciones, deudas, compromisos, planes, programas y proyectos, en un lapso de un (1) año.

Se mantiene la condición de los voceros y voceras electos según la Ley de 2006, así como la continuidad de las instancias organizativas anteriores, a los efectos de la continuidad de los proyectos comunitarios y del lapso para el cual fueron elegidos los voceros. En este punto se remite a las decisiones de la asamblea de ciudadanos y ciudadanas relacionadas con los consejos comunales anteriores, que se relacionan con la gestión de los bancos comunales, disposiciones sexta y séptima.

En este procedimiento se garantiza la información y coordinación entre el ministerio del poder popular con competencia en participación ciudadana y la Superintendencia Nacional de Cooperativas, para establecer la liquidación legal de las cooperativas, tomando en cuenta las normas de la Ley de los consejos Comunales de 2009, en correspondencia con el texto de la disposición octava.

El ministerio del poder popular con competencia en participación ciudadana dictará los lineamientos para el diseño y coordinación del Sistema de Información Comunitario, disposición novena.

Las disposiciones toman en cuenta el reglamento de la Ley, aunque se faculta al ministerio competente para dictar lineamientos e instructivos, para hacer efectivo el registro de los consejos comunales.

CAPÍTULO X Y CAPÍTULO XI DISPOSICIÓN DEROGATORIA Y DISPOSICIÓN FINAL

El capítulo X contiene una disposición derogatoria única referida a la ley anterior y otras disposiciones que coliden con la nueva ley. El texto legal termina con una disposición final relacionada con la entrada en vigencia de la ley.