

El Derecho a la Participación y las Asambleas de Ciudadanos y Ciudadanas

Yolanda D'Elia

Septiembre de 2013

El Derecho a la Participación y las Asambleas de Ciudadanos y Ciudadanas

Yolanda D'Elia*

Caracas, Septiembre de 2013

Los análisis y conclusiones contenidos en el presente documento, son de la exclusiva responsabilidad del autor y en nada comprometen al Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), como organización que coordinó su elaboración y promovió su debate público.

*Socióloga, egresada de la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB). Especialista en política social y activista en Derechos Humanos. Miembro de la junta directiva de CIVILIS Derechos Humanos, asociación civil dedicada al monitoreo de los derechos a la participación y libre asociación.

Instituto Latinoamericano de
Investigaciones Sociales (ILDIS)
Oficina en Venezuela de la
Fundación Friedrich Ebert

Av. San Juan Bosco, cruce
con 2da Transversal de
Altamira, Edif. San Juan, Piso 4,
Oficina 4-B.
Caracas, Venezuela.
Teléf.: (0212)2632044 / 2634080
www.ildis.org.ve
www.desafiandolascrisis.org

Director del ILDIS y
Representante de la
Fundación Friedrich Ebert en Venezuela:
Benjamin Reichenbach.

Coordinador institucional del documento:
Flavio Carucci T.
Director de Proyectos del ILDIS

Asistente:
Verónica Fortunato Rodríguez
Asistente de Proyectos del ILDIS

Autora: Yolanda D'Elia

El uso comercial de las publicaciones de la Fundación Friedrich Ebert (FES), por cualquier medio, no está permitido sin el consentimiento por escrito de la mencionada organización.

ÍNDICE

Introducción	1
La participación en las normas internacionales de derechos humanos	1
La participación en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela	3
Las Asambleas de Ciudadanos y Ciudadanas en la Constitución	5
Las Asambleas de Ciudadanos y Ciudadanas en las Leyes del Poder Popular	8
Conclusiones y recomendaciones	13

Introducción

El presente documento de trabajo contiene un análisis del marco normativo vigente sobre el derecho a la participación en Venezuela y sus implicaciones para ejercer este derecho de manera libre, autónoma e independiente y con base en el principio de la soberanía democrática de los pueblos, a través de la figura de las Asambleas de Ciudadanos y Ciudadanas (ACC). Las ACC son instancias contempladas en el artículo 70 de la Constitución, referido a los medios de participación directa en el ámbito del poder político. Una de sus características respecto de los otros medios es que sus decisiones gozan de carácter vinculante.

Las ACC deben ser expresión de una participación universal, libre, autónoma, oportuna, igual y efectiva sobre aquellos asuntos que afectan a los ciudadanos, y requiere de leyes para desarrollar sus facultades, tal como lo indican la Constitución y la Ley Orgánica del Poder Público Municipal. En los últimos años, las únicas leyes que han desarrollado normativas específicas sobre las ACC y han sido usadas para convocarlas y activarlas, son las leyes del Estado Comunal. Pero estas leyes contienen normas restrictivas para el ejercicio de las ACC y violentan principios fundamentales del derecho a la participación.

La participación en las normas internacionales de derechos humanos

La participación es un derecho ampliamente reconocido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y un derecho humano protegido en pactos y normas internacionales, suscritos por el Estado venezolano. Es además considerado internacionalmente, uno de los principios básicos de todos los derechos humanos. Los atributos de la persona que los derechos humanos protegen, conllevan también el derecho a participar libremente, de forma individual o colectiva, en igualdad y sin discriminación alguna, en asuntos o decisiones que guarden relación, influyan o afecten el reconocimiento, goce o ejercicio de ellos.

En su especificidad, la participación se considera un derecho indispensable para el goce de libertad política y el pleno acceso a la dirección y desempeño de funciones en los asuntos públicos, siempre que este derecho sea universal y ejercido libremente por todos los ciudadanos, y se garanticen iguales condiciones y oportunidades para ejercerlo de manera efectiva, directamente o a través de representantes libremente escogidos por métodos democráticos. Así se encuentra expresamente dispuesto en el artículo 25 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (PDCP):

"Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna distinción y sin restricciones indebidas, de los derechos y oportunidades a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; y tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país".

De este modo, el derecho a la participación comprende un conjunto de atributos protegidos y es objeto de normas de protección que deben cumplir los Estados, recogidas en la siguiente tabla:

Atributos del Derecho a la Participación	Normas de Protección del Derecho a la Participación
- <i>Participación libre y universal</i>	- <i>Ninguna persona debe ser forzada o coaccionada para participar o dejar de hacerlo, ni discriminada o excluida de participar</i>
- <i>Libre iniciativa a la participación</i>	- <i>Toda iniciativa de participación debe ser respetada, oída y respondida oportunamente</i>
- <i>Procesos de decisión pública sometidos al escrutinio ciudadano</i>	- <i>Toda decisión con impacto público debe ser consultada previamente y susceptible de cambios por consultas</i>
- <i>Mecanismos de participación establecidos legalmente</i>	- <i>Deben haber instancias y procedimientos previstos por ley que garanticen el ejercicio efectivo del derecho a la participación y lo faciliten</i>
- <i>Procesos participativos autónomos, democráticos, periódicos y auténticos</i>	- <i>Deben aplicarse métodos y mecanismos que garanticen la libre y genuina expresión de la voluntad de las personas que ejercen el derecho a la participación</i>
- <i>Igualdad de oportunidades para la participación</i>	- <i>Todas las personas deben tener igual acceso a la participación, en igualdad de condiciones y en forma equitativa</i>

Por otra parte, tal como se formula en el PDCP, el derecho a la participación es parte del derecho de los pueblos a su libre determinación, que involucra decidir libremente su condición política y proveer a su desarrollo económico, social y cultural. De no ser un derecho a lo interno de cada país, conforme a las normas de universalidad, libertad, autonomía, oportunidad, igualdad y efectividad, sería limitada o nula la posibilidad de que las personas puedan decidir por ellas mismas y en forma soberana su condición política y destino colectivo, dejando estas decisiones a la voluntad impuesta y discrecional de quienes ejerzan la autoridad del Estado.

El derecho a la participación es además inseparable de la libertad de expresión y de información, el acceso a la información pública, la libertad de reunión y manifestación pacífica y la libertad para asociarse, afiliarse o participar en asociaciones existentes, así como la libertad para circular dentro o fuera del país. Es violatorio del derecho si por ejercerlo las personas son sometidas a actos de difamación, amenaza, acoso judicial, detención o condena arbitraria, injerencias ilegales o ataques. También son restricciones indebidas y violaciones del derecho a la participación, entre otras:

- Leyes que prohíban, discriminen o limiten indebidamente el derecho a la participación.
- Medidas que obliguen a ejercer el derecho a la participación o a inhibirse de su ejercicio.
- Requisitos que obstaculicen el derecho a participar o puedan conducir a su denegación.
- Medidas de prohibición o suspensión injustificada del derecho a participar por situaciones que no logran satisfacer un objetivo de interés público imperativo o claramente preponderante a la necesidad social del pleno goce del derecho.
- Omisión de medidas de protección de los derechos humanos de las personas en el ejercicio del derecho a la participación.

- Limitación o negación de recursos judiciales ante tribunales independientes e imparciales por violaciones del derecho a la participación.

La participación en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela

Unos 130 de 350 artículos constitucionales mencionan el derecho a la participación. Los valores que rigen la República son la democracia, la preeminencia de los derechos humanos y el pluralismo político (artículo 2), garantizando el ejercicio democrático de la voluntad popular (artículo 3). Conforme a estos valores, la República posee una organización federal y descentralizada (artículo 4), que adopta la democracia como sistema político, en el que la soberanía la ejerce el pueblo de manera intransferible, y de ella emana el Estado, así como a ella está sometido (artículo 5); y su gobierno es y será para siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables (artículo 6). Dispone la Constitución que el derecho a la participación se ejerce de manera indirecta, por medio del sufragio y de representantes elegidos y, de manera directa, a través de los mecanismos contemplados en la Constitución (artículos 5 y 62).

Participación indirecta

Comprende el derecho de todos los ciudadanos a votar en forma libre, universal, directa y secreta (artículo 63), que hayan cumplido dieciocho años de edad y no estén sujetos a interdicción civil o inhabilitación política (artículo 64). También son electores los efectivos de la Fuerza Armada Nacional, sin poder optar a cargos de elección popular (artículo 330). Agrega además la representación de los pueblos indígenas en la Asamblea Nacional y en cuerpos deliberantes de las entidades federales y locales con población indígena (artículo 125). Indica que tampoco podrán ser elegidos a cargos públicos, los funcionarios condenados por delitos cometidos durante el ejercicio de sus funciones, incluyendo aquellos que afecten el patrimonio público, dentro del tiempo que fije la ley, a partir del cumplimiento de la condena y de acuerdo con la gravedad del delito (artículo 65).

Participación directa

Comprende diferentes medios y mecanismos a través de los cuales cada ciudadano por sí mismo puede participar de forma individual o colectiva en asuntos de carácter público, los cuales se mencionan en la siguiente tabla:

Atención a solicitudes y propuestas ciudadanas	Derecho de petición (solicitudes, requerimientos, quejas, reclamos o denuncias) ante autoridades y funcionarios, obteniendo oportuna y adecuada respuesta (artículo 51).
	Instancias de atención al ciudadano (artículo 70).
	Iniciativa Popular o presentar proyectos de ley y referendos (artículos 70, 204 y 205).
	Iniciativa constituyente (artículo 348), consultiva (artículo 71), revocatoria (artículo 72) y abrogatoria de leyes (artículo 74).
Consulta popular	Referendo Populares (artículos 70, 71-74).
	Consulta Previa a pueblos indígenas (artículo 120) y participación de éstos en la demarcación de sus tierras (artículo 119).
	Consulta Ciudadana en materias de ordenamiento territorial y legislación

	nacional y estatal (artículos 128, 171, 172, 206, 211).
	Cabildo Abierto a nivel municipal (artículo 70).
	Comités de Postulaciones de candidatos a cargos de magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, titulares de la Fiscalía, la Contraloría y la Defensoría del Pueblo; y rectores al Consejo Nacional Electoral (artículos 270, 279 y 295).
Deliberación y escrutinio de las políticas públicas	Asambleas de Ciudadanos y Ciudadanas (artículo 70).
	Representación en el Consejo Federal de Gobierno (artículo 185); los Consejos de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, de cada estado (artículo 166); y los Consejos Locales de Planificación Pública, de cada municipio (artículo 182).
	Propuestas de inversión ante autoridades estatales y municipales, y ejecución, evaluación y control de obras, programas sociales y servicios públicos (artículo 184).
	Participación en la planificación estratégica de la economía nacional (artículo 299).
	Participación en la formulación, ejecución y control de la gestión pública (artículos 62, 168 y 184) y rendición de cuentas (artículos 141, 162, 197 y 315).
Gestión de servicios y empresas públicas	Gestión de servicios públicos transferidos por poderes estatal y municipal a comunidades y grupos vecinales, bajo principios de interdependencia, coordinación, cooperación y corresponsabilidad (artículo 184).
	Administración y control autogestionario y cogestionario de servicios públicos locales y estatales (artículo 184).
	Participación de trabajadores y comunidades en empresas públicas autogestionarias y cogestionarias (artículo 184).
Colaboración en políticas públicas	Participación en acercamiento a establecimientos penales (artículo 184).
	Participación en programas de prevención, seguridad ciudadana y administración de emergencias (artículo 55).
	Participación en la promoción y defensa de la salud (artículo 83), así como en la toma de decisiones sobre la planificación, ejecución y control de políticas de salud (artículo 84).
	Participación en políticas que garanticen un ambiente libre de contaminación y protección del aire, agua, suelos, costas, clima, capa de ozono y especies vivas (artículo 127).
Educación ciudadana	Participación de las familias y de la sociedad en la educación ciudadana (artículo 103).
	Incorporación a la ciudadanía activa de los niños, niñas y adolescentes (artículo 78).

Asimismo, la Constitución consagra el derecho de asociación (artículo 52), el derecho de reunión –pública o privada- (artículo 53), el derecho de libertad de expresión a través de cualquier medio (artículo 57), así como el derecho y el deber de promover y defender los derechos humanos (artículo 132). La participación directa es individual y colectiva. Las personas tienen derecho a participar en los asuntos públicos por sí mismas, y también tienen el derecho de asociarse y organizarse para actuar libremente en la vida social, cultural y política, y participar en los asuntos colectivos, siendo protegidas y reconocidas en la Constitución venezolana las siguientes expresiones asociativas:

- Asociaciones con fines lícitos (artículo 52).
- Iglesias y confesiones religiosas (artículo 59).
- Asociaciones con fines políticos (artículo 67).
- Organizaciones sindicales (artículo 95).
- Organizaciones de la comunidad (artículos 84, 166 y 184).
- Instituciones de cultura popular (artículo 100).
- Instituciones deportivas (111).
- Organizaciones indígenas (artículo 199).
- Organizaciones vecinales (artículos 182 y 184).
- Sociedad organizada u ONG (artículos 182, 184, 185, 211, 293).
- Organizaciones vinculadas con la actividad jurídica (artículo 264).
- Gremios profesionales (artículo 293).
- Cooperativas, cajas de ahorro, mutuales, asociaciones de economía social, popular y alternativa, empresas familiares, empresas comunales, microempresas y asociaciones comunitarias para el trabajo, el ahorro y el consumo, bajo régimen de propiedad colectiva (artículos 70, 118, 184 y 308).

Las Asambleas de Ciudadanos y Ciudadanas en la Constitución

La reunión pacífica de personas en Asambleas de Ciudadanos y Ciudadanas (ACC), es un derecho de rango constitucional contemplado en el artículo 70 de la Constitución. Las ACC se encuentran entre los medios de los cuales disponen los ciudadanos para participar en el poder político, al mismo nivel que la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, la iniciativa legislativa, constitucional y constituyente, y el cabildo abierto. Enmarcado en el artículo 62 de la Constitución, en el que se establece que “todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos...”, las ACC pueden definirse entonces como un medio de participación directa, conformada por todos los ciudadanos que deseen libremente hacerlo, a objeto de intervenir en decisiones que les afecten de manera individual o colectiva.

En el mismo artículo 70 la norma constitucional dotó a las ACC de facultad para hacer vinculantes sus decisiones, lo que significa que éstas deben ser respetadas. La norma no especifica los sujetos obligados, las materias en las que decide, ni los alcances y efectos de las decisiones, derivando a leyes específicas el desarrollo de estos aspectos. Sin embargo, con base en los principios y disposiciones constitucionales acerca del derecho a la participación y siendo las ACC un medio de expresión de la voluntad popular y de ejercicio de la soberanía en el poder político, es posible inferir que los sujetos obligados a cumplir las decisiones de las ACC son las autoridades públicas, lo que garantiza como fin de la participación que los actos emanados del Estado -en los asuntos que conciernen a las ACC- reflejen de forma auténtica y democrática la voluntad de los ciudadanos, siempre que estas decisiones se dicten conforme a la Constitución y las leyes.

En este orden de ideas, sobre la jurisdicción y las materias sobre las que pueden decidir las ACC, las normas internacionales y el marco constitucional aportan algunos criterios relevantes. Referente a los límites jurisdiccionales de las ACC, en tanto su naturaleza específica es la de constituir un medio de participación directa -y no a través de representantes designados o elegidos- en el que la voz y el voto de cada ciudadano cuenta, las ACC sólo podrían emitir

decisiones en asuntos donde sean directamente afectados los ciudadanos que formen parte de las ACC, dentro de los límites comunitarios o locales donde residan. Eso será legítimo, si además, los métodos de decisión a lo interno de las ACC garantizan los principios y normas de protección del derecho a la participación. No podrían los ciudadanos de una comunidad o localidad decidir sobre asuntos que afecten a ciudadanos de otra comunidad, localidad, municipio, estado o a todos los ciudadanos en general, ni tampoco serían legítimas decisiones que menoscaben el derecho a la participación.

Respecto a las materias en las que pueden decidir las ACC, en principio deberían ser todas aquellas en las que decisiones de autoridades públicas tengan la posibilidad de afectar, estén o hayan afectado colectivamente a los ciudadanos de una localidad o comunidad, sea referente a bienes y servicios públicos o a cualquiera de los derechos protegidos por la Constitución, las leyes y las normas internacionales, cada uno de los cuales lleva implícito el derecho a la participación en función de su exigibilidad y defensa por parte de los ciudadanos. De hecho, la norma constitucional dispone el derecho a la participación directa en un gran número de materias. Sin embargo, no son las ACC la figura competente para tomar decisiones en todas ellas. Por el contrario, en muchos de estos asuntos las ACC no serían procedentes, estando previstos en la norma constitucional otros medios específicos para ejercer el derecho a la participación directa que dicha instancia no podría remplazar o cubrir, como la consulta previa, el cabildo abierto o la representación de organizaciones ciudadanas en consejos de planificación, entre otros.

Por otro lado, considerando que es esencia del derecho a la participación la afirmación de la libertad de los ciudadanos ante el poder coercitivo de las decisiones del Estado y la garantía de que la voluntad soberana de los ciudadanos sea efectivamente ejercida a través de las decisiones que éste puede adoptar dentro de los límites de sus competencias y atribuciones, es contrario a este derecho que el carácter vinculante de las decisiones de las ACC sea entendido como una facultad o poder colectivo de la sociedad para imponerse, obligar o someter a los ciudadanos, comunidades u organizaciones. Tampoco podría estar dentro del alcance de sus decisiones, derechos protegidos por la Constitución y los tratados internacionales, materias que se reservan a las leyes y es obligación de los poderes públicos proteger según lo disponen la Constitución, las leyes y las normas internacionales.

En el 2006, se llevó a cabo la reforma de la Ley del Régimen Municipal¹, que cambió de nombre a Ley Orgánica del Poder Público Municipal (LPPM)². Esta ley incorporó un capítulo sobre los medios de participación donde por primera vez fue contemplada las ACC y otros medios de participación directa en la gestión local de los gobiernos municipales o alcaldías, según lo dispuesto en el artículo 70 de la Constitución. En su contenido, las ACC se definen como uno de los medios de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía³, a la que tienen derecho todos los ciudadanos, por sí mismos y en forma individual o colectiva, para manifestar su aprobación, rechazo, observación, propuesta, iniciativa, queja, denuncia y, en general, expresar su voluntad respecto a asuntos de interés colectivo.

¹ Publicada en Gaceta Oficial N° 4.109 de fecha 15 de junio de 1989.

² Reforma de la Ley del Régimen Municipal, cambiando de nombre a Ley Orgánica del Poder Público Municipal. Gaceta Oficial N° 38.421 del 21 de abril de 2006.

³ Los otros medios son: los Cabildos abiertos, las Consultas públicas, la Iniciativa popular, el Presupuesto participativo, el Control social, los Referendos, la Iniciativa legislativa, los Medios de comunicación social alternativos, las Instancias de atención ciudadana, la Autogestión, la Cogestión y cualquier otra forma de participación en la vida política, económica, social y cultural del Municipio.

"Los medios de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía, son aquéllos a través de los cuales los ciudadanos y ciudadanas podrán, en forma individual o colectiva, manifestar su aprobación, rechazo, observaciones, propuestas, iniciativas, quejas, denuncias y, en general, para expresar su voluntad respecto a asuntos de interés colectivo. Los medios de participación son, entre otros, los siguientes: 1. Cabildos Abiertos, 2. Asambleas ciudadanas..."⁴.

Acerca de su naturaleza y alcance, la LPPM también estableció que las ACC tienen una jurisdicción local; que su fin es deliberativo con el deber de contribuir a la gobernabilidad, la planificación y la descentralización de servicios y recursos; que su convocatoria debe ser expresa, anticipada y pública; y que sus decisiones son vinculantes para las autoridades públicas, siempre que no sean contrarias a la legislación y a los fines e intereses de la comunidad y del Estado. Fijó también que lo concerniente a su conformación y procedimientos, validez y efecto vinculante de sus decisiones, así como su control y seguimiento, debían ser desarrolladas por una ley específica y ordenanzas municipales, incluyendo requisitos exigibles a los ciudadanos para demostrar su "interés legítimo local" al ejercer las ACC y cualquier otro medio de participación, sin menoscabar derechos y limitaciones establecidas en la Constitución y otras leyes aplicables.

"La Asamblea de ciudadanos y ciudadanas es un medio de participación en el ámbito local de carácter deliberativo, en la que todos los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a participar por sí mismos, y cuyas decisiones serán de carácter vinculante"⁵.

"La Asamblea de ciudadanos y ciudadanas estará referida a las materias que establece la ley correspondiente, debe ser convocada de manera expresa, anticipada y pública. Sus decisiones tienen carácter vinculante para las autoridades, deben contribuir a fortalecer la gobernabilidad, impulsar la planificación, la descentralización de servicios y recursos, pero nunca contrarias a la legislación y los fines e intereses de la comunidad y del estado. Todo lo referido a iniciativa, procedimiento, ámbito, materia, validez, efecto vinculante y, comisión de control y seguimiento, será desarrollado por la ley especial que trata la materia"⁶.

"Los ciudadanos y ciudadanas, y sus organizaciones, tienen el derecho y el deber de utilizar los medios de participación aquí señalados. Los municipios deberán legislar acerca de los requisitos exigibles para demostrar el interés legítimo local de aquéllos interesados en el ejercicio de alguno de estos medios de participación, sin menoscabo de los derechos y limitaciones que establece la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la legislación aplicable"⁷.

Estos artículos de la LPPM sobre las ACC siguen vigentes⁸, aunque ésta se reformó de nuevo en el 2010 para readecuarla a las nuevas leyes de participación basadas en el concepto de Estado Comunal o Poder Popular⁹, de las cuales se comentará a continuación.

⁴ Artículo 258 de la Ley del Poder Público Municipal, 2006.

⁵ Artículo 262 de la Ley del Poder Público Municipal, 2006.

⁶ Artículo 263 de la Ley del Poder Público Municipal, 2006.

⁷ Artículo 259 de la Ley del Poder Público Municipal, 2006.

⁸ Artículos 259, 260, 263 y 264 de la Ley del Poder Público Municipal, 2010.

⁹ Reforma de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal. Gaceta Oficial N° 6.015 Extraordinario del 28 de diciembre de 2010.

Las Asambleas de Ciudadanos y Ciudadanas en las Leyes del Poder Popular

Entre los años 2006 y 2012, las políticas de gobierno se dirigieron hacia un cambio de rumbo basado en el Proyecto Simón Bolívar o el Socialismo del Siglo XXI a través de un extenso plan legislativo con el fin de crear las bases jurídicas de un nuevo Estado Comunal o del Poder Popular. Con tal propósito, el Presidente Chávez propuso una profunda reforma constitucional en el año 2007 que resultó desaprobada por voto popular. Ante ello, la Asamblea Nacional y el propio Presidente mediante poderes habilitantes, aprobaron más de 60 leyes con las cuales se aplicó la reforma constitucional en más de un 80% en el ordenamiento jurídico vigente y se ampliaron de 69 a 107 los artículos de la Constitución modificados por dichas leyes, sin pasar por consulta popular.

A diferencia de lo que dicta la Constitución, en la que la soberanía la ejerce todo ciudadano libremente y en forma directa o indirecta -a través de la elección democrática de gobernantes-, las nuevas leyes disponen que la soberanía es ejercida por los ciudadanos a través del Poder Popular, en tanto éste reúne a las todas diversas y disímiles formas de sociedad organizada que edifican el Estado Comunal¹⁰. Por lo tanto, los ciudadanos acceden a éste articulándose o siendo integrantes de Organizaciones del Poder Popular (OPP). Su fundamento son los Planes de Desarrollo Económico y Social de la Nación -los que también se denominan planes socialistas 2007-2013 y 2013-2019-, a los que el Presidente Chávez confirió estatus de ley, y en los cuales se adopta la idea de una democracia revolucionaria, donde el soberano es un ser colectivo y no puede ser representado sino por sí mismo, en sujeción al Estado.

En este sentido, el nuevo Estado Comunal es *“una forma de organización político social, en la cual el poder es ejercido directamente por el pueblo, con un modelo económico de propiedad social y de desarrollo endógeno sustentable, que permita alcanzar la suprema felicidad social de los venezolanos y las venezolanas en la sociedad socialista”*¹¹. Las figuras principales del Poder Popular son los Movimientos Sociales y Populares, los Consejos Comunales y la Comuna comprometidos con el socialismo, que el Estado debe promover e impulsar en todo el territorio nacional hasta su consolidación como unidades territoriales, expresiones de organización económica colectiva y formas de autogobierno¹².

Consejos Comunales y Asambleas de Ciudadanos y Ciudadanas

En el 2002, se promulgó la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (CLPP)¹³, dentro de la cual surgieron otras instancias de participación de base, denominados consejos parroquiales y consejos comunales, promovidos por los CLPP, a objeto de levantar proyectos locales y comunitarios. Luego de un gran esfuerzo para constituir los CLPP en casi todos los 335 municipios del país, se promulgó en el 2006 la Ley de los Consejos Comunales (CC), como instancias de participación directa de las comunidades en proyectos financiados por el poder nacional, independizadas de los CLPP y de los gobiernos municipales.

¹⁰ Artículo 2 de la Ley del Poder Popular.

¹¹ Artículo 8 de la Ley del Poder Popular.

¹² Artículos 8 y 15 de la Ley del Poder Popular, y artículo 5 de la Ley de las Comunas.

¹³ Los CLPP son instancias municipales de planificación dispuestas en el artículo 182 de la Constitución, e integradas por el Alcalde -quien la preside- los concejales, los presidentes de juntas parroquiales y los representantes de organizaciones vecinales y de la sociedad organizada, también dispuesto en el mencionado artículo. La Ley estableció que era deber del CLPP promover la creación de consejos comunales y parroquiales de las que surgirían las ideas y propuestas de proyectos a ser ejecutados en las comunidades (artículos 6 y 8). En el 2006, la Ley de los Consejos Comunales, independizó a los Consejos Comunales de los CLPP y del ámbito municipal, creando un sistema de vínculo directo entre los CC y los órganos ejecutivos nacionales del Estado.

Los CC no se encuentran estipulados como medios de participación en la norma constitucional y, aún así, fueron convertidos legalmente en la forma de organizar la integración, representación y trabajo de todas las comunidades para “ejercer directamente la gestión de las políticas públicas” y asumir “deberes con el Estado” en el manejo de recursos públicos:

“Los consejos comunales (...) 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”¹⁴.

“Son deberes de los ciudadanos y ciudadanas integrantes de los consejos comunales: la corresponsabilidad social, la rendición de cuentas, el manejo transparente, oportuno y eficaz de los recursos que dispongan, bien sea por asignación del Estado o cualquier otra vía de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente”¹⁵.

De este modo, los CC se crearon como un tipo de organización de derecho público, de base territorial y comunitaria, regulada por su propia ley, con obligación de registrarse en el Ministerio competente, y sujeta a control y supervisión del Estado¹⁶, siendo sus miembros todos los ciudadanos, organizaciones y grupos sociales de las comunidades donde estén asentados. Para su conformación, la ley adoptó la figura constitucional de las ACC transformándolas en los órganos constitutivos y máximas instancias decisoras de los CC. En esta función, la ley también estableció que la facultad vinculante de sus decisiones compromete exclusivamente a los órganos ejecutivos, de gestión y contraloría de los CC, eliminando así a las autoridades públicas como sujetos obligados, tal como se dispone en la LPPM:

“Asamblea de ciudadanos y ciudadanas: Es la instancia primaria para el ejercicio del poder, la participación y el protagonismo popular, cuyas decisiones son de carácter vinculante para el consejo comunal respectivo”¹⁷.

Además, la ley dispuso que las ACC son órganos integrados por todos los habitantes mayores de 15 años de una comunidad, cuyos límites geográficos son decididos por las mismas ACC, tomando como referencia la base poblacional: de 200 a 400 familias en el área urbana, a partir de 20 familias en el área rural y a partir de 10 familias en las comunidades indígenas¹⁸. Por otra parte, la ley dispuso que los asuntos sobre los que compete decidir a las ACC son:

- Aprobar las normas de convivencia de la comunidad y adoptar las decisiones esenciales de la vida comunitaria.
- Aprobar el acta constitutiva y estatutos del CC.
- Elegir en votaciones directas y secretas¹⁹ a las personas integrantes de comisiones, unidades y comités de trabajo²⁰ -elegidas por primera vez por Asamblea Constituyente Comunitaria- evaluar su gestión, así como revocar sus mandatos.

¹⁴ Artículo 2 de la Ley de los Consejos Comunales, 2006.

¹⁵ Artículo 5 de la Ley de los Consejos Comunales, 2006.

¹⁶ Así lo dispone la Ley Orgánica de la Administración Pública en su artículo 20: “En los casos en que las actividades de los órganos y entes de la Administración Pública, en ejercicio de potestades públicas que por su naturaleza lo permitan, fueren más económicas y eficientes mediante la gestión de los Consejos Comunales y demás formas de organización comunitaria o del sector privado, dichas actividades podrán ser transferidas a éstos, de conformidad con la ley, reservándose la Administración Pública la supervisión, evaluación y control del desempeño y de los resultados de la gestión transferida”.

¹⁷ Artículo 3, numeral 5, de la Ley de los Consejos Comunales, 2006.

¹⁸ Artículo 4, numerales 3 y 4 de la Ley de los Consejos Comunales, 2006.

¹⁹ Artículo 12 de la Ley de los Consejos Comunales, 2006.

- Aprobar el plan de desarrollo de la comunidad y los proyectos presentados al CC en beneficio de la comunidad²¹, y decidir sobre el manejo de los recursos financieros, para lo cual se debe contar con la firma de la mayoría simple de los asistentes a la Asamblea²².

En 2009 se promulgó la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno (CFG) y en 2010, se dictó su Reglamento. Este es el máximo órgano de planificación encargado de las políticas de descentralización por disposición del artículo 185 de la Constitución, pero contrario a ello, las normas dictadas crearon la Comuna Socialista, como unidad territorial integrada por las comunidades y OPP debidamente registradas en el ministerio competente y sede del “gobierno comunitario”, entendido en esta ley como,

“...la participación protagónica del pueblo organizado en las funciones de gobierno y en la administración de los factores y medios de producción de bienes y servicios de propiedad social, como garantía del ejercicio pleno de la soberanía popular, frente a cualquier intento de las oligarquías nacionales y regionales de concentrar, centralizar y monopolizar el poder político y económico de la Nación y de las regiones”²³.

Por lo tanto, el reglamento del CFG dispone que la gestión de servicios públicos a cargo de comunidades y grupos vecinales como uno de los medios de participación directa establecido en la Constitución, se transfiera de forma obligatoria por estados y municipios a las OPP. Para la adecuación de estatutos, organización y funcionamiento de los CC a este marco²⁴, en el 2009 se volvió a reformar la Ley de los Consejos Comunales, convirtiéndolos en figuras de gobierno comunitario que gestionan directamente funciones públicas con fines socialistas:

“Los consejos comunales (...) son instancias 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”²⁵.

Dicha reforma ratificó la condición de las ACC como órganos constitutivos de los CC y máximas instancias de éstos, para los cuales sus decisiones son vinculantes²⁶. Agregó además normas para tomar estas decisiones “*por mayoría simple, siempre que la misma cuente con un quorum mínimo del treinta por ciento (30%), en primera convocatoria, y del veinte por ciento (20%) mínimo en segunda*”²⁷, y repitió las principales funciones señaladas en la ley de 2006, acotándolas más a las comisiones, unidades operativas y comités de trabajo comunitario de los CC. Estas funciones son:

²⁰ Artículos 8 y 9 de la Ley de los Consejos Comunales, 2006.

²¹ Artículo 6 de la Ley de los Consejos Comunales, 2006.

²² Artículo 26 de la Ley de los Consejos Comunales, 2006.

²³ Artículo 3 del Reglamento de la Ley del Consejo Federal de Gobierno, 2009.

²⁴ Resolución del Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social. G.O. 374.959 del 02.03.2010.

²⁵ Artículo 2 de la Reforma de la Ley de los Consejos Comunales, 2009.

²⁶ Artículo 20 de la Reforma de la Ley de los Consejos Comunales, 2009.

²⁷ Artículo 22 de la Reforma de la Ley de los Consejos Comunales, 2009.

- Aprobar el ámbito geográfico o territorio que delimita la comunidad, de acuerdo con sus particularidades y base poblacional, teniendo como referencia para zonas urbanas, entre 150 y 400 familias; para zonas rurales, a partir de 20 familias; y para comunidades indígenas, a partir de 10 familias.
- Aprobar Comités de Trabajo u otras formas de organización comunitaria, con carácter permanente o temporal, en las áreas de salud, tierra urbana, vivienda, economía comunal, seguridad y defensa integral, medios alternativos, recreación y deporte, alimentación y defensa del consumidor, agua, energía y gas, protección social de niños, niñas y adolescentes, personas con discapacidad, educación, cultura y formación ciudadana, familia e igualdad de género y demás áreas que la comunidad estime necesario.
- Elegir -eliminando del texto el carácter directo y secreto de las votaciones- y revocar a los voceros y voceras que se encargarán de dirigir las unidades ejecutiva, administrativa y contralora de los Consejos Comunales, de acuerdo con el número de Comités de Trabajo constituidos; elegir y revocar a los miembros de la Comisión Electoral, cada vez que se proceda a la elección de los Consejos; aprobar el acta constitutiva y estatutos de los Consejos Comunales; designar los miembros de la Comisión de Contrataciones; y evaluar la gestión de cada una de las unidades de los Consejos Comunales de acuerdo al cumplimiento de objetivos y metas, y la administración de los recursos donados, propios y transferidos por el Estado.
- Aprobar el Plan de Desarrollo Comunitario y demás planes vinculados a la comunidad, garantizando el ciclo comunal que comprende las fases de diagnóstico, plan, presupuesto, ejecución y contraloría social; aprobar los proyectos comunitarios y la creación de organizaciones socio-productivas a ser propuestas ante el Poder Público o instituciones privadas; y aprobar las solicitudes de transferencias de servicios a los estados y municipios.
- Aprobar las normas de convivencia de la comunidad, y designar a los voceros y voceras del Consejo Comunal para las distintas instancias de participación popular y gestión de políticas públicas.

Otras leyes que atribuyen materias de decisión a las ACC, son la Ley del Poder Público Municipal de 2010, en la cual las ACC eligen los miembros de las juntas parroquiales comunales²⁸, y la Ley del Consejo Federal de Gobierno, donde las ACC deben autorizar los proyectos presentados por los Consejos Comunales y Comunas al Fondo de Compensación Interterritorial del CFG, debidamente validados por el Ministerio competente²⁹.

Poder Popular y Asambleas de Ciudadanos y Ciudadanas

Entre los años 2002 y 2011 se crearon unos 40.000 Consejos Comunales en todo el territorio nacional, electos en su mayoría a través de la ACC. Según reportó el Ministerio de las Comunas y Protección Social en su Memoria y Cuenta 2010, alrededor de 64% de los Consejos Comunales se readecuaron a las exigencias de la reforma de la ley en el año 2009, lo cual llevó a convocatorias de las ACC para aprobar nuevas actas constitutivas y estatutos, elegir a sus integrantes y avalar los registros ante el ministerio competente. Ante la expectativa de nuevas elecciones parlamentarias que pudieran cambiar la composición del poder legislativo, en diciembre de 2010, el gobierno decidió promulgar en pocas semanas la Ley del Poder Popular y la Ley de las Comunas, y otra decena de leyes complementarias, con el fin de

²⁸ Artículos 35 y 36 de la Ley del Poder Público Municipal, 2010.

²⁹ Artículo 58 de la Ley del Consejo Federal de Gobierno, 2009.

avanzar en la consolidación legal del Estado Comunal, sobre la base de las Organizaciones del Poder Popular (OPP) constituidas y su agrupación en instancias de autogobierno del Poder Popular.

En estas instancias las OPP asumen la corresponsabilidad de la gestión pública junto con los órganos del Poder Público y son el medio a través del cual los ciudadanos tienen acceso al Estado y al reconocimiento, ejercicio y desarrollo de sus derechos "*determinados por los niveles de conciencia política y organización del pueblo*"³⁰. Además, las OPP no solamente deben responsabilizarse de funciones públicas sino cumplir los fines del Estado en lo que respecta a garantizar la vida y el bienestar social de las comunidades y del pueblo en general. Por lo tanto, la participación libre, directa y ejercida de manera individual o colectiva por los ciudadanos en las decisiones públicas y la garantía a sus derechos de forma individual, es reemplazada por un sistema de instancias de autogobierno en el cual deciden las OPP como poder sujeto al Estado. Estas instancias, según la Ley del Poder Popular, son:

- Los **Consejos Comunales**, como gobiernos comunitarios e instancias de gestión directa de políticas públicas de cada comunidad con fines socialistas.
- Las **Comunas**, como entidades locales socialistas integradas por varias comunidades, cuya iniciativa de constitución corresponde a los Consejos Comunales y son constituidas por referendo aprobatorio de los ciudadanos, con un Parlamento Comunal que representa su gobierno, elegido por los CC.
- Las **Ciudades Comunales** y los **Sistemas de Agregación Comunal** (Federaciones y Confederaciones de Comunas), constituidos por iniciativa popular que surja entre los CC y entre las Comunas³¹.

Ahora bien, dentro de la lógica de un poder colectivo organizado por encima de la participación libre y directa de los ciudadanos en el poder público, la misma Ley del Poder Popular dispuso, en abierta contradicción con la Ley de los Consejos Comunales vigente, que las ACC estarían conformadas por entidades con personalidad jurídica, autorizadas y reguladas por el Estado como OPP, cuyas decisiones son vinculantes para las comunidades, los gobiernos comunitarios y los órganos del Poder Público:

*"Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas: Máxima instancia de participación y decisión de la comunidad organizada, conformada por la integración de personas con cualidad jurídica, según la ley que regule la forma de participación, para el ejercicio directo del poder y protagonismo popular, cuyas decisiones son de carácter vinculante para la comunidad, las distintas formas de organización, el gobierno comunal y las instancias del Poder Público, de acuerdo a lo que establezcan las leyes que desarrollen la constitución, organización y funcionamiento de los autogobiernos comunitarios, comunales y los sistemas de agregación que de éstos surjan"*³².

Esta definición de ACC no corresponde con la estructura del Poder Popular que tiene su base en la Comuna y en cuya ley las figuras de las ACC prácticamente desaparecen. Las decisiones de la Comuna, después de ser constituidas por referendo aprobatorio, corresponden al Parlamento Comunal, como máxima instancia del autogobierno, con atribuciones para aplicar normativas sobre la regulación de la vida social y comunitaria, y coadyuvar con el orden

³⁰ Artículo 3 de la Ley del Poder Popular, 2010.

³¹ Artículo 15 de la Ley del Poder Popular, 2010.

³² Artículo 8 de la Ley del Poder Popular, 2010.

público, la convivencia, la primacía del interés colectivo sobre el interés particular y la defensa de los derechos humanos, así como en actos de gobierno sobre los aspectos de planificación, coordinación y ejecución de planes y proyectos en el ámbito de la Comuna. La única obligación del Parlamento con las ACC, es someter las cartas comunales a su aprobación³³. Estas cartas son instrumentos donde se establecen las normas que contribuyen a la garantía del orden público, la convivencia y la primacía del interés colectivo sobre el interés particular.

Entre los años 2010 y 2013, el gobierno dedicó esfuerzos financieros a la constitución de las Comunas, sin que ninguna de ellas haya pasado por un referendo aprobatorio, como lo estipula su propia ley. En su memoria y cuenta de 2010, el Ministerio para las Comunas y Protección Social informó que existían 236 Comunas en construcción (30 en Distrito Capital, 23 en Zulia, 20 en Falcón, 19 en Mérida, 18 en Miranda, 14 en Cojedes, 13 en Sucre, 11 en Lara y 88 en el resto de los estados³⁴). Para el año 2011, la última memoria y cuenta publicada de este Ministerio, reportó 57 comunas en construcción en los 23 estados del país y las acciones emprendidas para el financiamiento y transferencias de recursos a los CC y Comunas a través del Fondo Bicentenario, Servicio Autónomo Fondo Nacional de los Consejos Comunales (SAFONACC), Fondo de Compensación Inter-territorial (FCI), Convenio con Petróleos de Venezuela (PDVSA) y Banco del Pueblo Soberano (BPS).

El Segundo Plan Socialista 2013-2019, que fue programa de gobierno del Presidente Chávez en las elecciones presidenciales de 2012, y el cual se presentó nuevamente en las controvertidas elecciones de 2013, luego de su fallecimiento, contempla expandir el Poder Popular para “avanzar en la consolidación de la hegemonía de la Revolución Bolivariana y su control sobre la orientación política, social, económica y cultural del país”. Con este propósito, el plan se propone como meta para el año 2019, haber constituido 47.000 CC, elegidos por sus respectivas ACC y sujetos a las decisiones de éstas, y 3.000 Comunas Socialistas, gobernadas por Parlamentos Comunales, donde estarían viviendo 68% de los venezolanos. En alocución pública realizada por el Presidente Nicolás Maduro, del 22 de agosto de 2013, el Ministro del Poder Popular para las Comunas informó que existían en el país 377 comunas en construcción y que, sumando a éstas otras 103 comunas registradas, sumaban 480³⁵.

Conclusiones y recomendaciones

La realización de asambleas pacíficas y ejercer la participación pública a través de éstas, por parte de ciudadanos, corresponde a derechos y libertades fundamentales protegidos por la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y los Tratados Internacionales. Su ejercicio se encuentra consagrado en la norma constitucional venezolana como un medio de participación directa en las decisiones de interés colectivo, al que tienen derecho individualmente todos los ciudadanos en sus respectivas comunidades y localidades, sin distinción ni exclusión de ninguna clase. Son principios y normas de protección de las asambleas ciudadanas como medio de participación, su goce universal y libre ejercicio, el deber de respeto y atención a las peticiones que surjan de ellas por parte de las autoridades públicas, el acceso a procesos de decisión pública y la existencia de mecanismos legalmente previstos para intervenir en estas decisiones, mediante procesos participativos autónomos, democráticos, periódicos y auténticos, que garanticen igualdad de oportunidades.

³³ Artículo 21 de la Ley de las Comunas, 2010.

³⁴ Ministerio para las Comunas y Protección Social. Logros de la Institución. Pág. 20.

³⁵ Diario El Universal: Transforman ministerio de Comunas para abarcar a los movimientos sociales. 22.08.2013. Disponible en: <http://www.eluniversal.com/nacional-y-politica/130822/transforman-ministerio-de-comunas-para-abarcar-a-los-movimientos-sociales>

Como medio para ejercer el derecho a la participación, las ACC no están sujetas a prohibiciones, condicionamientos, impedimentos o interferencias indebidas que dicten o impongan órganos del Estado o terceros. De esta manera, todo ciudadano puede convocar, asistir y participar en una ACC, sin necesidad de autorización previa, presencia de funcionarios, sometimiento al escrutinio del Estado o pertenecer a organizaciones determinadas. En el artículo 70 de la Constitución, las ACC tienen además la facultad para hacer vinculante sus decisiones, lo cual requiere de leyes especiales que establezcan claramente quiénes son los sujetos obligados, su jurisdicción, ámbitos de competencia y los principios de legalidad que éstas deben cumplir.

Aunque la Constitución y la Ley del Poder Público Municipal permiten definir algunos de estos aspectos normativos conforme a los principios y normas de protección del derecho a la participación, estos instrumentos no son suficientes. Las leyes sancionadas desde el año 2006, con las cuales se ha pretendido regular los medios de participación establecidos en la Constitución en el marco del Estado Comunal, constituyen los instrumentos jurídicos que desarrollan normativas específicas sobre las ACC y los cuales se han usado para convocarlas y activarlas en todo el país durante los últimos años, pese a que sus contenidos no son compatibles con la Constitución y presentan severas inconsistencias entre ellas. De hecho, en las leyes que regulan actualmente la materia, existen al menos tres conceptos jurídicos disímiles acerca de las ACC, como se muestra en la siguiente tabla.

Fuente jurídica	Concepto jurídico de la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas
Constitución de la República Bolivariana de Venezuela	Artículo 70. Son medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, en lo político: 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 y ciudadanas cuyas decisiones serán de carácter vinculante...
Ley Orgánica del Poder Público Municipal, 2010	<p>Artículo 262. La Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas es un medio de participación en el ámbito local de carácter deliberativo, en la que todos los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a participar por sí mismos, y cuyas decisiones serán de carácter vinculante.</p> <p>Artículo 263. La Asamblea de ciudadanos y ciudadanas estará referida a las materias que establece la ley correspondiente, debe ser convocada de manera expresa, anticipada y pública. Sus decisiones tienen carácter vinculante para las autoridades, deben contribuir a fortalecer la gobernabilidad, impulsar la planificación, la descentralización de servicios y recursos, pero nunca contrarias a la legislación y los fines e intereses de la comunidad y del Estado. Todo lo referido a iniciativa, procedimiento, ámbito, materia, validez, efecto vinculante y, comisión de control y seguimiento, será desarrollado por la ley especial que trata la materia.</p>
Ley Orgánica de los Consejos Comunales, 2009	<p>Artículo 20. La Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas es la máxima instancia de deliberación y decisión para el ejercicio del poder comunitario, la participación y el protagonismo popular, sus decisiones son de carácter vinculante para el Consejo Comunal en el marco de esta Ley.</p> <p>Artículo 21. La Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas estará conformada por los y las habitantes de la comunidad mayores de quince años, conforme a las disposiciones de la presente Ley.</p>

Ley Orgánica del Poder Popular, 2010	Artículo 8. Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas: Máxima instancia de participación y decisión de la comunidad organizada, conformada por la integración de personas con cualidad jurídica, según la ley que regule la forma de participación, para el ejercicio directo del poder y protagonismo popular, cuyas decisiones son de carácter vinculante para la comunidad, las distintas formas de organización, el gobierno comunal y las instancias del Poder Público, de acuerdo a lo que establezcan las leyes que desarrollen la constitución, organización y funcionamiento de los autogobiernos comunitarios, comunales y los sistemas de agregación que de éstos surjan.
--------------------------------------	--

Las leyes del Estado Comunal contienen normas restrictivas para el ejercicio de las ACC y violentan principios fundamentales del derecho a la participación por las siguientes razones:

- Circunscriben el ejercicio de las asambleas a la constitución y aprobación de actividades de los Consejos Comunales, ateniéndose a la naturaleza legal de éstos como entidades de derecho público, que tienen deberes con el Estado y con las comunidades, al ejercer funciones de gobierno y la gestión de recursos públicos. Además, legalmente los CC responden a una parcialidad política y a través de ellos se desconoce la existencia de cualquier otra forma de expresión asociativa que no se encuentre representada en ellos o en sus formas de organización interna, incluyendo asociaciones expresamente reconocidas y protegidas por la Constitución.
- Menoscaban la libertad y la autonomía de los ciudadanos, puesto que cada decisión en la que éstos intervienen a través de las ACC, incluyendo la elección de integrantes de las CC, sus actas constitutivas y estatutos, así como los planes y proyectos que son presentados a consideración de las autoridades públicas, deben ser autorizados o avalados por órganos del Estado, con la facultad de negar o desaprobar dichas decisiones en el marco de exigencias ideológicas, que deja campo abierto a la discrecionalidad y a la discriminación por razones de carácter político o de otra índole.

Ninguna de estas leyes prohíbe realizar ACC en ámbitos distintos a los pautados en ellas, pero impide ejercer sus facultades para participar directamente en las decisiones públicas, como campo reservado a los CC y a las Comunas, de acuerdo con lo que las leyes del Estado Comunal y las políticas de Estado actualmente disponen. Es necesario, en este sentido, como recomendaciones, desarrollar el sentido y la facultad deliberativa de las ACC con el propósito de someter a debate en su seno las limitaciones legales e institucionales a las que están sometidas y discutir vías de solución canalizadas a través de otros medios de participación directa contemplados en la norma constitucional y en la LPPM: el cabildo abierto, la consulta popular y la iniciativa legislativa, entre otros. Por otra parte, será indispensable, que los propios ciudadanos legitimen y hagan valer la razón de ser de las ACC dentro de las comunidades en las que se encuentran, impulsando iniciativas de participación con base en la construcción de sus propias agendas de incidencia pública sobre las realidades y las problemáticas locales, compartidas dentro de esfuerzos conjuntos entre los ciudadanos y las diferentes expresiones asociativas, líderes y actores de la comunidad.