

# La actividad administrativa por colaboración desplegada por los consejos comunales

*The administrative activity through collaboration deployed by the communal councils*

Julio César CELIS

**Resumen:** El presente trabajo recoge algunas reflexiones sobre la actividad administrativa por colaboración que pudieran materializar los consejos comunales, en el desarrollo de las funciones que les asigna su Ley Orgánica, así como la calificación jurídica que al producto de esa actividad se le debe dar, lo cual incidirá en el régimen jurídico aplicable y el control administrativo y jurisdiccional que les corresponda, con atención al principio de la universalidad del control de la actividad pública y las garantías de los administrados frente al ejercicio de prerrogativas propias del Poder Público. **Palabras clave:** consejo comunal, actividad administrativa, acto, autoridad. Recibido: 30-03-24. Aprobado: 11-04-24.

**Abstract:** *The present paper includes some reflections on the administrative activity through collaboration that the communal councils could materialize, in the development of the functions assigned to them by their act, as well as the legal qualification that the product of that activity must be given, which will affect the applicable legal regime and the administrative and jurisdictional control that corresponds to them, with attention to the principle of the universality of control of public activity and the guarantees of those administered against the exercise of prerogatives of the Public Power. **Keywords:** communal council, administrative activity, act, authority.*



# La actividad administrativa por colaboración desplegada por los consejos comunales

Julio César CELIS\*

Revista FCJP, ISSN 0798-4456, ISSN-e 3007-4436,  
N.º 140, 2024, pp. 147-172.

**SUMARIO: Introducción 1. La actividad administrativa por colaboración 2. La tesis de los actos de autoridad 3. Los consejos comunales 3.1. Naturaleza jurídica 3.2. Los actos dictados por los consejos comunales en ejercicio de la actividad administrativa por colaboración 4. Control de la actividad administrativa por colaboración de los consejos comunales. Conclusiones**

## Introducción

El estudio y repaso de instituciones y aspectos del Derecho Administrativo, tales como el acto administrativo y los actos de autoridad, el criterio orgánico y funcional de la Administración Pública y el control de la actividad administrativa prestada de forma directa o indirecta, en razón del conocido principio de universalidad del control, conlleva reflexionar sobre su aplicación a figuras ya no tan noveles como son los consejos comunales.

Al principio, los consejos comunales generaron preocupación en el foro, toda vez que se pensaba que tales figuras serían utilizadas por el poder central para invadir indebidamente la esfera de competencias de autoridades públicas, principalmente de aquellas ocupadas legítimamente por personas contrarias al proyecto político en auge. Sin embargo, la

---

\* **Universidad Central de Venezuela** (Caracas-Venezuela), Abogado; Especialista en Derecho Administrativo; profesor de pre- y postgrado.

experiencia ha demostrado que estas estructuras de base, que constituyen verdaderas personas jurídicas, han sido muy limitadas en el caso de ejecución de actividades o competencias del Poder Público, lo que no significa que deba descuidarse su estudio en cuanto al qué hacen, cómo, hacia quiénes y su forma de control, ya que, si se revisa la Ley que los regulan, los consejos comunales tienen asignadas una diversidad de funciones que pueden ser privadas o públicas.

En el caso de las que pudieran ser públicas, consideramos que la actividad administrativa por colaboración, la tesis de los actos de autoridad y el control judicial especializado son las piezas clave para seguir abundando en la construcción y mantenimiento del Estado de Derecho, el debido proceso, la tutela judicial efectiva y la universalidad del control, para limitar adecuadamente el ejercicio de esas prerrogativas del Derecho público y, sobre ello, es que ofrecemos las siguientes reflexiones.

### **1. La actividad administrativa por colaboración**

El Derecho Administrativo es una de las ramas más dinámicas del Derecho en general, pues se adapta con mayor facilidad y rapidez a los cambios sociales, si se le compara con otras, como pudieran serlo las que se integran en el Derecho privado. La razón de ser de esta circunstancia puede obedecer, en nuestra opinión, a la presencia del Estado (del Poder Público), y del interés general que, combinados, impulsan los cambios legislativos y organizativos con mayor prisa. La Administración Pública, además, es un fenómeno que no puede reducirse al productivismo, es decir, a la sola función de satisfacer necesidades humanas a través de la prestación de servicios públicos, por cuanto esta se mueve entre ideologías y proyectos políticos; es, pues, «un instrumento de ejecución política»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> José ARAUJO-JUÁREZ, *Derecho Administrativo general. Acto y contrato administrativo* (Caracas: Editorial Paredes, 2011), p. 141.

En efecto, mientras que las normas e instituciones contenidas en el Código Civil, por poner un ejemplo, se mantienen en su mayoría inmutables, aunque en nuestro país ha sido indebidamente modificadas por decisiones dictadas por el Tribunal Supremo de Justicia<sup>2</sup>, en el campo del Derecho Administrativo muchas de ellas se reforman o adaptan con el fin de lograr dar cobertura a las formas que encuentra el fenómeno administrativo de expresarse, lo cual depende, en gran medida, de la forma que adopta el Estado y la ideología del Gobierno<sup>3</sup>, más aún cuando, además de ser Gobierno, obtiene mayoría en el Parlamento, toda vez que esos cambios requieren, en un Estado democrático y de Derecho, de

---

<sup>2</sup> Lo cual es palmario en el caso del régimen jurídico del matrimonio, a la luz de las diferentes sentencias dictadas por la Sala Constitucional, modificando, entre otros aspectos, las causales de divorcio y el régimen patrimonial matrimonial. *Vid.* Enrique URDANETA FONTIVEROS, «Régimen del divorcio y recientes sentencias del Tribunal Supremo de Justicia», *Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia* 21 (2023): pp. 215 y ss.; Sacha Rohán FERNÁNDEZ CABRERA, «Comentarios a la sentencia de la Sala Constitucional N.º 652/2021 sobre las capitulaciones matrimoniales», *Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia* 18 (2022): pp. 227 y ss. Esta situación pudo haber impulsado que en la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia (*Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N.º 6684 extraordinario, de 19-01-22), en el último aparte del artículo 35 se incluyera: «La facultad de la Sala Constitucional en su actividad de conocer y decidir los asuntos de su competencia, no abarca la modificación del contenido de las leyes. En todo caso, en resguardo de la seguridad jurídica, si la interpretación judicial da lugar a una modificación legislativa, la Sala deberá así referirlo para que la Asamblea Nacional, en uso de sus facultades constitucionales realice las modificaciones o reformas a que hubiere lugar», *cfr.* Edison Lucio VARELA CÁCERES, «Un año de actividad legislativa en materia Civil (2021-2022)», *Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia* 19 (2022): pp. 260 y 261.

<sup>3</sup> Así lo ha explicado la doctrina, cuando señala «... la voluntad del Estado se forma por la acción o combinación de los partidos, los cuales dominan y penetran no solo las instituciones políticas, sino las instituciones y grupos de intereses de la comunidad. De acuerdo a este régimen, sin duda, en Venezuela puede decirse que los partidos gobiernan, estos tienen el monopolio del poder...», Allan R. BREWER-CARÍAS, *Fundamentos de la Administración Pública* (Caracas: 2.ª, Editorial Jurídica Venezolana, 1984), t. I, p. 104.

basamento legal encausado dentro del marco constitucional, al ser esta la norma suprema del Estado (artículo 7 de la Constitución).

En este sentido, el estudio y control del Derecho Administrativo abarca no solo a las relaciones jurídicas en donde interviene el Estado en su condición de tal (persona de poder que genera relaciones de subordinación), sino también a la actividad de los administrados y particulares que desarrollan actividades que inciden en el campo del Derecho público, aun en aquellos casos de competencias que antes se entendían que eran exclusivas de la Administración Pública, y así lo ha reconocido la Sala Constitucional, entre otras, en la decisión N.º 355/2017, cuando indicó que, independientemente de que la Administración asuma la prestación de los servicios encomendados, el orden sistemático de los artículos 62, 70 y 184 de la Constitución establecen la factibilidad de que «... los grupos sociales, debidamente organizados, asuman, cuando se encuentren en niveles óptimos de su capacidad, la prestación de servicios públicos y la ejecución de determinadas materias asumibles con base en el sentido y naturaleza de las mismas»<sup>4</sup>.

Esa decisión también resaltó que el Estado, mediante la actuación de los distintos niveles político-territoriales, está en el deber de elaborar los sistemas normativos y las políticas de ejecución que permitan la aproximación de las competencias y los servicios a los entes político-territoriales inferiores y de estos hacia la población organizada, siempre que esta pueda asumirlos para optimizar la eficiencia en la prestación de tales actividades, pues lo que se busca es la mayor eficacia en la satisfacción de las necesidades humanas y no un simple discurso político.

Evidentemente, aceptar que los particulares pueden realizar actividades administrativas típicas de la autoridad pública, genera un cúmulo de

---

<sup>4</sup> TSJ/SC, sent. N.º 355, de 16-05-17.

consecuencias jurídicas, principalmente sobre las formas de controlar la actividad y los medios defensivos (garantías) por parte de la ciudadanía. En Colombia se ha explicado así:

El asunto se hace particularmente complejo, si se acepta como premisa, que el solo hecho de que un particular se ocupe de asuntos públicos, no le hace variar su condición de particular, pero sí varía el régimen jurídico que le es aplicable y el sistema de controles que se ejerce sobre él, pero con la advertencia clara, de que tanto la variación del régimen jurídico, como la aplicación del sistema de controles de Derecho público tienen como límite la «función pública», que realiza el particular que se involucra en los asuntos estatales, pues en lo demás, sin duda, conserva su naturaleza privada<sup>5</sup>.

Ahora bien, nuestro constituyente plasmó en la Constitución de 1999 un Estado democrático y social de Derecho y de justicia, mencionando, además, en su artículo 6 que el Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela «y de las demás entidades políticas que la componen es y será siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables».

Es decir, existe por expreso mandato de la Constitución la instrucción de descentralizar el poder para acercarlo a los ciudadanos, dentro del marco de la denominada «democracia participativa y protagónica», donde los ciudadanos se involucran de manera directa en la gestión de las actuaciones públicas, todo ello sobre la base de los artículos 62 y 70 constitucionales.

Por ello, consideramos que el Derecho Administrativo y la actividad administrativa se ha repensado, superándose el carácter orgánico y excesivamente formal que lo modela, para dar cobertura a todas las formas en

---

<sup>5</sup> *Vid.* <https://www.camaramedellin.com.co/site/Portals/0/Documentos/2018/Descentralizaci%C3%B3n%20por%20Colaboraci%C3%B3n%20VF.pdf>.

que la actividad administrativa se expresa, en lo público y en lo privado, más todavía cuando la ley expresamente prevé mecanismos de transferencia de competencias del Poder Público hacia las organizaciones de base, como ocurre con los consejos comunales, toda vez que el instrumento legal que los regula prevé la posibilidad de que estos asuman actividades administrativas de forma directa, como veremos más adelante.

En nuestra opinión, a ello se refiere la Administración Pública por colaboración, resultando esta la actividad de gestión del interés general que realizan los particulares, producto de un proceso de transferencia de competencias, sin perder su condición de personas de Derecho privado. Asimismo, esta podría darse en el caso de que los particulares, de forma organizada, asuman la prestación de un servicio público ante la ausencia de su prestación efectiva por los agentes públicos, como hemos visto que ocurre en Venezuela, con el suministro de agua potable a través de la perforación de pozos.

Esta actividad administrativa por colaboración podría encuadrarse en lo que la doctrina denomina «gestión indirecta de los servicios públicos»<sup>6</sup>, entendiéndose por esta la prestación del servicio por los particulares, asumiendo la Administración Pública un rol de control y supervisión para garantizar que la prestación sea efectiva, siendo por excelencia la figura representativa de lo aquí planteado la concesión de servicio público, solo que en los ejemplos expuestos con anterioridad, no se precisa siempre del acto de concesión.

Actividad administrativa por colaboración que, en nuestra opinión, no debe confundirse con la «descentralización por colaboración», por cuanto entre la idea o mandato y la técnica o el procedimiento, puede existir una distancia considerable. Esto lo planteamos porque, aunque nuestra forma

---

<sup>6</sup> José PEÑA SOLÍS, *Manual de Derecho Administrativo* (Caracas: CIDEP, 2023), vol. III, p. 287.

de Estado sea descentralizado, también lo es de Derecho, por lo que los mecanismos de descentralización deben realizarse atendiendo a las formas que permite la propia Constitución y su desarrollo legislativo. Sea esta la razón por la cual, entre nosotros, la doctrina ha apuntado:

Si bien el «Poder Popular» plantea una transferencia de competencias desde un ente público —específicamente los estados y los municipios, aun cuando también podría ocurrir respecto a la República—, a un sujeto que se dice más cerca de los individuos, quien recibe tales competencias, en realidad, no es una persona jurídica enmarcada dentro de la estructura organizativa general del Estado (requisito *sine qua non* de la descentralización junto a la autonomía financiera, normativa y de elección de autoridades)<sup>7</sup>.

Partiendo del anterior planteamiento, que compartimos, reiteramos que la descentralización por colaboración y la administración por colaboración son figuras distintas e importantes de apreciar, por cuanto de ellas se derivan el régimen jurídico aplicable y los mecanismos de control de los particulares frente al eventual ejercicio de prerrogativas propias de la Administración Pública, en cuanto a la gestión del interés general.

Establecidas así las cosas, pasemos ahora a la revisión de otra figura estudiada dentro del Derecho Administrativo que, en nuestra opinión, está relacionada con el producto que se deriva de esa actividad administrativa por colaboración comentada; ella es el acto de autoridad.

## **2. La tesis de los actos de autoridad**

Ahora bien, al lado de la actividad administrativa por colaboración que desarrollan los particulares, se encuentran los denominados «actos de autoridad», que son decisiones que dictan los particulares, en ejercicio de la

<sup>7</sup> Gabriel SIRA SANTANA, *Poder popular, descentralización y participación ciudadana* (Caracas: CIDEP, 2018), p. 157.

función administrativa o por la prestación de actividades calificadas como servicio público, y que, por lo tanto, gozan de las notas esenciales de los actos administrativos, es decir, son decisiones ejecutivas y ejecutoriales, las cuales, en razón del principio de universalidad del control de la actividad administrativa<sup>8</sup> y la efectividad del derecho a la tutela judicial efectiva, deben encontrar un adecuado control por parte de tribunales especializados. ARAUJO-JUÁREZ nos plantea la cuestión tratada, de la siguiente forma:

... esta teoría significa el reconocimiento de la existencia de sujetos constituidos bajo la forma de Derecho Privado, calificados como entes de autoridad, ya que los mismos ejercen funciones públicas a través de actos públicos, en ejercicio de potestades públicas o un servicio público, o de la concurrencia de ambos, conforme a las delegaciones que les hace la Ley, y que a los efectos del control se denominan actos de autoridad, y por lo tanto, sometidos a la justicia administrativa (...) Es así como algunos de los actos jurídicos emanados de personas privadas pueden llegar a ser calificados como actos administrativos, por aplicación de la denominada teoría de los actos de autoridad, a los efectos de su régimen jurídico y de su eventual control jurisdiccional<sup>9</sup>.

En abundamiento del planteamiento doctrinario, la jurisprudencia<sup>10</sup> ha señalado que para que se dicte un acto de autoridad son necesarias tres condiciones:

---

<sup>8</sup> Que se aprecia de lo previsto en los artículos constitucionales 139: responsabilidad por el ejercicio del Poder Público y 141: la Administración Pública al servicio de los ciudadanos con pleno sometimiento a la ley y al Derecho; y positivizado diáfananamente en el artículo 8 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (*Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N.º 39 451, de 22-06-10).

<sup>9</sup> ARAUJO-JUÁREZ, *Derecho Administrativo general. Acto y contrato administrativo*, pp. 41 y 42.

<sup>10</sup> Al respecto puede verse: TSJ/SPA, sent. N.º 2727, de 29-09-10.

- i. Que quien dicte el proveimiento sea un particular o un «ente de Derecho privado».
- ii. Que la decisión provenga del ejercicio de una función pública o la prestación de un servicio público por expresa atribución de la Ley.
- iii. Como consecuencia de lo anterior, el fin de la actividad desplegada debe ser la satisfacción de un interés general o colectivo.

En sintonía con lo antes expuesto, nos parece fundamental en el caso de los actos de autoridad, la posibilidad que detenta el autor de la decisión de ejecutarla aun contra la resistencia del destinatario, lo que refleja el carácter ejecutivo de la decisión y la ejecutoriedad con la que cuenta el emisor del acto<sup>11</sup>, para incidir en la esfera jurídica subjetiva de los particulares, aun cuando se trate de un acto de naturaleza sancionatoria o disciplinaria.

La doctrina ha indicado sobre el anterior aserto que debe existir un efectivo vínculo entre el acto dictado y la prestación de un servicio público en atención de un interés general o colectivo, lo que justifica a modo de necesidad el empleo de prerrogativas exorbitantes del Derecho común, siendo que la ausencia de esa prerrogativa (poder de ejecutar el acto

---

<sup>11</sup> Aquí coincidimos con el planteamiento de un sector de la doctrina, en señalar que la ejecutividad corresponde al acto, es decir, es una característica o cualidad intrínseca de la manifestación de voluntad expresa de la Administración, mientras que la ejecutoriedad es un poder que corresponde a ella, en su razón de ser, toda vez que «la autotutela ejecutiva o también denominada ejecutoriedad administrativa consiste en la extensión de la facultad (...) para, por sí misma, materializar o hacer efectivas sus pretensiones. En consecuencia, es el poder irresistible de hacer cumplir lo ordenado en la dispositiva del acto administrativo, como fuerza exógena del instrumento dictado, que se impone sobre el destinatario del mandato, inclusive por la implementación de mecanismos coactivos...», Carlos Luis CARRILLO ARTILES, «La imbricación de la noción y contenido de la potestad de autotutela de la Administración Pública en Venezuela», en *Derecho Administrativo Iberoamericano*. (Caracas: Editorial Paredes, 2007), t. II, *passim*, <http://saber.ucv.ve/handle/10872/7054>.

frente a la resistencia del destinatario), es suficiente para negarle a este la característica de acto de autoridad, asimilable al acto administrativo, excluyéndolo también de un régimen jurídico de Derecho Administrativo y del control de los tribunales especializados, es decir, del Contencioso-Administrativo<sup>12</sup>.

Ya para finalizar estas breves líneas sobre los actos de autoridad, nos parece adecuado señalar algunos ejemplos de las personas privadas que pueden emitir estos proveimientos, siguiendo el criterio de CHAVERO GAZDIK<sup>13</sup>, quien menciona a las universidades privadas, los partidos políticos y las bolsas de valores, a lo que cabría agregar a los clubes deportivos<sup>14</sup> y las corporaciones, como son los colegios profesionales<sup>15</sup>.

### 3. Los consejos comunales

Es natural que en cualquier organización social se piensen y se creen estructuras de base que permitan a los ciudadanos la satisfacción de sus necesidades de grupo, por ellos mismos, empleando su capacidad productiva y contando con el apoyo o la asistencia de las organizaciones políticas más complejas que administran el patrimonio público.

---

<sup>12</sup> ARAUJO-JUÁREZ, *Derecho Administrativo general. Acto y contrato administrativo*, pp. 49 y 50.

<sup>13</sup> Rafael CHAVERO GAZDIK, «Los actos de autoridad», *Revista de la Facultad de Derecho de la UCAB* 50 (1996): pp. 89 y ss., [http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/RDUCAB/50/UCAB\\_1996\\_50\\_89-11.pdf](http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/RDUCAB/50/UCAB_1996_50_89-11.pdf).

<sup>14</sup> *Vid.* TSJ/SC, sent. N.º 886, de 09-05-02.

<sup>15</sup> Véase, Corte Segunda de lo Contencioso-Administrativo (hoy Juzgado Nacional Segundo), sent. N.º 1478, de 26-11-08. Y con respecto al debate sobre si las corporaciones son o no personas jurídicas de Derecho privado, preferimos seguir el esquema del artículo 19 de nuestro Código Civil pero «sin esforzarnos en sostener una clasificación caprichosa del legislador», como señala Edison Lucio VARELA CÁCERES, *Lecciones de Derecho Civil I Personas* (Caracas: Editorial RVLJ, 2019), p. 204, pues es punto de debate entre la doctrina.

No obstante, la administración de recursos se encontrará presente en cualquier reunión de seres humanos con carácter sedentario, cuenten o no con la asistencia de estructuras mayores y más complejas. Organización y administración van de la mano y son precisamente las que han dado lugar al establecimiento de otras formas de organizar y administrar lo que corresponde al grupo, allí se van perfilando entonces la política y el Derecho, bajo la égida de la autoridad.

Ahora bien, respecto al enfoque más local, más de base, la sociedad Venezuela conoció de las denominadas «asociaciones de vecinos», cuyo fin era la satisfacción de determinados fines comunitarios, pero sin contar expresamente con atribución de competencias administrativas o de servicio público, que correspondían en su totalidad a las autoridades del Gobierno municipal, estatal o nacional. En la mayoría de los casos, eran asociaciones de hecho a las que en momentos puntuales les asignaron recursos para satisfacer necesidades como la vivienda, el deporte y la recreación.

Sobre ese estado de las cosas, y en virtud de los cambios políticos ocurridos en Venezuela en los últimos veinte años, aunado a la intención desde el poder central de sustituir las viejas formas de organización de la sociedad, para dar paso a nuevas estructuras de base con una marcada orientación política, surgen los llamados «consejos comunales», que podemos definir, a grandes rasgos, como agrupaciones vecinales, que buscan satisfacer sus necesidades primarias, mediante el esfuerzo común y el desarrollo de sus capacidades productivas. Cuando señalamos «necesidades primarias», podemos acudir a la famosa pirámide de MASLOW, y entenderíamos por ellas las ubicadas en la base y escaño superior de dicha figura geométrica, ellas son: alimentación, vivienda, salud, y seguridad<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Abraham MASLOW, famoso psicólogo estadounidense, planteó la aludida pirámide de las necesidades humanas en su obra *A Theory of Human Motivation* (Una teoría sobre la motivación humana).

En la práctica, muy poco de eso ha ocurrido, y los consejos comunales consisten, básicamente, en estructuras vecinales más o menos organizadas, que se encargan de coordinar con los personeros del Gobierno, el suministro directo de alimentos, gas doméstico y otras ayudas sociales como son los denominados «bonos patria», por lo que más que acercar el poder, permiten es su concentración con fines partidistas.

La anterior advertencia es relevante, toda vez que, si se delega a un consejo comunal la prestación de determinado servicio público, como por ejemplo, el de distribución de gas doméstico, podrían verse afectados los principios fundamentales que rigen a estos, es decir, la obligatoriedad, la continuidad y la igualdad<sup>17</sup>.

No obstante ello, conviene mencionar que la Sala Constitucional indicó que estos consejos comunales son desarrollo de los medios de participación y protagonismo popular, reconocidos en la Constitución de 1999, y que el «Gobierno comunitario» se dirige «hacia la construcción del nuevo modelo de sociedad inspirada en valores de igualdad, equidad y justicia social»<sup>18</sup>; aunque nuestro texto constitucional no menciona, ni siquiera una vez, a estos entes que gozan de personalidad jurídica como indica su Ley Orgánica.

A mayor abundamiento, el artículo 184 constitucional, que prevé la posibilidad para que mediante ley se transfieran a las comunidades y grupos vecinales organizados los servicios que estos gestionen, previa demostración de su capacidad para prestarlos, tampoco se refiere a tales consejos.

### 3.1. *Naturaleza jurídica*

Acerca de la naturaleza jurídica de los consejos comunales, es un poco complicado determinar con exactitud en cuál categoría jurídica debe

---

<sup>17</sup> Eloy LARES MARTÍNEZ, *Manual de Derecho Administrativo* (Caracas: 23.ª, UCV, 2010), p. 224.

<sup>18</sup> TSJ/SC, sent. N.º 1676, de 03-12-09.

ubicárseles. Preliminarmente, se puede afirmar que son entidades dotadas de personalidad jurídica y, en consecuencia, con capacidad para ser titulares de derechos y obligaciones o, lo que es igual, de figurar como sujetos activos o pasivos en una relación jurídica concreta. Así, un consejo comunal puede constituir otras personas jurídicas, abrir cuentas bancarias, contratar con el Estado o los particulares, etc.

El artículo 17 de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales<sup>19</sup> señala que cuando estos son constituidos y organizados conforme a esa Ley, adquieren su personalidad jurídica mediante el registro de su acta constitutiva ante el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de participación ciudadana<sup>20</sup>. Asimismo, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, con relación a ellos, ha señalado lo siguiente:

... cabe señalar que esta Sala ha concebido los consejos comunales como una instancia de participación para el ejercicio directo de la soberanía popular, así como la articulación de la relación de dichas instancias comunitarias con los órganos y entes del Poder Público para la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas, así como de los planes y proyectos vinculados al desarrollo comunitario (...) La preeminencia que la ley atribuye a este tipo de organización colectiva para involucrarse e intervenir en la actividad realizada por la Administración, tiene su fundamento en el derecho a la participación popular en la formación, ejecución y control de la gestión pública, derecho que se encuentra establecido en el artículo 62 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela como el medio necesario para lograr el protagonismo del pueblo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo, a través del ejercicio del Poder Popular<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> Vid. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N.º 39 335, de 28-12-09.

<sup>20</sup> Que actualmente es el Ministerio del Poder Popular para las Comunas y los Movimientos Sociales.

<sup>21</sup> Vid. TSJ/SC, sent. N.º 1721, de 18-12-15.

Ahora bien, dada la multiplicidad de funciones y tareas asignadas a estos entes, es difícil determinar *a priori* si se trata de personas jurídicas de Derecho público o de Derecho privado, que, a manera de orientación, realiza el Código Civil en su artículo 19, donde menciona como del primer grupo –de Derecho público– a la Nación y a las entidades políticas que la componen –los estados y los municipios–, las iglesias de cualquier credo, las universidades y, en general, todos los cuerpos morales de carácter público –como los institutos autónomos–, y como del segundo grupo –personas jurídicas de Derecho privado–, a las asociaciones, corporaciones y fundaciones lícitas de carácter privado.

Visto lo anterior, observemos que los consejos comunales son instancias de integración y participación de los ciudadanos (generalmente unidos por un vínculo de convivencia vecinal), que se organizan para ejecutar «planes y proyectos comunitarios», por lo que podríamos ubicarlos en la categoría de asociaciones civiles sin fines de lucro; no obstante, debe anotarse que estas personas jurídicas están autorizadas por el artículo 4 numeral 11 de la Ley que los regula, para realizar actividad de «economía comunal», que genera ganancia, lucro.

El anterior aserto puede ser reforzado si acudimos a lo que la Ley Orgánica de los Consejos Comunales en su artículo 4, numeral 12 entiende como redes socioproductivas, a las cuales define como la articulación e integración de los procesos productivos de las organizaciones comunitarias «para el intercambio de saberes, bienes y servicios (...) sus actividades se desarrollan mediante nuevas relaciones de producción, comercio, distribución, cambio y consumo, sustentables y sostenibles, que contribuyen al fortalecimiento del Poder Popular», por lo que, en nuestra opinión, comparten rasgos característicos con otras personas jurídicas como las sociedades o las cooperativas y cabría preguntarse ¿los consejos comunales podrían realizar actos de comercio? Creemos que sí, en los términos del Código de Comercio y de la Ley Orgánica del

Sistema Económico Comunal<sup>22</sup>, que inclusive menciona a la «empresa de propiedad comunal».

Igualmente, cuando se revisan las competencias de los consejos comunales, se observan algunas que son típica actividad administrativa, aunque efectivamente la Ley Orgánica de la Administración Pública no las regula expresamente, como sí hizo con las empresas, fundaciones, y asociaciones civiles del Estado.

Pero, por otra parte, y sin que quede lugar a dudas, la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en su artículo 7, indica dentro de los sujetos regulados por esa competencia jurisdiccional a «los consejos comunales y otras entidades o manifestaciones populares de planificación, control, ejecución, de políticas y servicios públicos, cuando actúen en función administrativa».

Desde esta perspectiva, cuando resulta espinoso determinar el carácter de un cuerpo moral, conviene siempre tener presente la advertencia de BREWER-CARÍAS, quien desde ese entonces aclaraba que la distinción entre personas públicas y personas privadas resulta insuficiente, dado el proceso de publicización de lo privado y de privatización de lo público en razón, además, de la diversidad de entes que funcionan en la Administración Pública, siendo que lo que ocurre, según explica, es una:

... interaplicación evidente de normas de Derecho público y normas de Derecho privado a todos los sujetos de derecho. Lo único válido, en este campo, es la constatación de que, generalmente, por la integración de los entes a la organización del Estado o por los fines de interés social que desarrollan los sujetos estatales o particulares, o al contrario, por el carácter exclusivamente particular y privado de

---

<sup>22</sup> Vid. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N.º 6011 extraordinario, de 21-12-10.

los sujetos, habrá una preponderancia en el régimen jurídico de los mismos, de normas de Derecho público o de normas de Derecho privado. Solo el análisis del Derecho positivo en cada caso concreto permitirá establecer el ámbito y significado de dicha preponderancia; pero ello no arrojará ninguna luz sobre la naturaleza estatal o no estatal del sujeto o sobre la forma jurídica que se haya adoptado para que actúe en la vida jurídica (...) Esta preponderancia, en todo caso, resultará de la integración o no del ente a la estructura organizativa del Estado y de la forma jurídica adoptada para su personificación, y en todo caso, será una consecuencia proveniente del Derecho positivo, y no la causa de una pretendida distinción<sup>23</sup>.

De manera que, a nuestro juicio, los consejos comunales son personas jurídicas de Derecho privado de carácter asociativo (toda vez que no se insertan en la organización del Estado), que eventualmente pueden realizar actividades con fines de lucro, y cuya finalidad es la promover la participación, articulación e integración entre ciudadanos que se encuentran vinculados por razones de vecindad y necesidades comunes. Estos entes pueden desarrollar actividad administrativa por colaboración, que será controlable por los tribunales de la Jurisdicción contencioso-administrativa e, igualmente, estarán sujetos al control por parte de la Contraloría General de la República, cuando reciban fondos públicos para la gestión de sus intereses, a través de la denominada «contraloría social»<sup>24</sup>.

Visto así, el régimen jurídico aplicable resultará del tipo de actividad que realicen en donde encontraremos preponderancia de normas de Derecho

<sup>23</sup> BREWER-CARÍAS, *Fundamentos de la Administración Pública*, pp. 225 y 226.

<sup>24</sup> La Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (*Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N.º 6013 extraordinario, de 23-11-10), en su artículo 76 dispone: «El Poder Popular, a través de los consejos comunales o las comunas, podrá postular candidatos o candidatas para los órganos de control fiscal de los entes y organismos señalados en los numerales 1 al 11 del artículo 9 de esta Ley».

público o de Derecho privado, dependiendo de lo que se pretendan controlar o juzgar. Por ejemplo, si se trata de actividades comerciales o esencialmente civiles, las normas serán de Derecho privado; mientras que, si se trata de la eventual actividad administrativa por colaboración que puedan desarrollar, la preponderancia será de normas de Derecho Administrativo, adecuadas para controlar no solo los actos, sino también las omisiones y las vías de hecho en que se pudiera incurrir, cuando se ejecutan funciones o prerrogativas públicas. De lo anterior podemos colegir lo siguiente:

- i. Los consejos comunales son personas jurídicas, y por tanto, capaces para ser titulares de derechos y obligaciones, tienen capacidad jurídica plena, por lo que son responsable hasta por los hechos ilícitos en que incurran.
- ii. No forman parte de la Administración Pública ni de la organización general del Estado, por lo que no quedan dudas acerca de su naturaleza privada.
- iii. Por su constitución y fin último (que debería ser el atender a las necesidades vecinales o comunales y dar seguimiento a los planes y políticas públicas, según expresa su Ley regulatoria), se asemejan a las asociaciones civiles, aunque también comparten rasgos con las cooperativas<sup>25</sup>, pudiendo, además, realizar actos de comercio pero sin dedicarse exclusivamente a la actividad comercial.
- iv. Realizan una multiplicidad de tareas o funciones de naturaleza privada y pública, lo cual determinará no solo el régimen jurídico aplicable, sino también la condición con la cual se presenten en una relación jurídica concreta y los órganos de control de su actividad (administrativos y judiciales).

---

<sup>25</sup> El artículo 3 de la Ley de Cooperativas establece que son valores de estas la ayuda mutua, esfuerzo propio, responsabilidad, democracia, igualdad, equidad y solidaridad. Asimismo, debe tomarse en cuenta que, en este tipo de entes, los asociados son los principales prestadores de los bienes o servicios o los consumidores de estos.

### 3.2. *Los actos dictados por los consejos comunales en ejercicio de la actividad administrativa por colaboración*

Si observamos con detenimiento las competencias que la Ley Orgánica de los Consejos Comunales atribuye a los consejos comunales, que se disgregan en cada una de las unidades que lo conforman, encontramos varias de ellas relacionadas con la prestación indirecta de servicios públicos, como son la salud, el deporte, la seguridad y la emisión de constancias de residencias.

Así, por ejemplo, dentro de las funciones de la asamblea de ciudadanos, máxima instancia de deliberación y decisión del consejo comunal, corresponde aprobar proyectos comunitarios relacionados con la salud, cultura, educación y deporte, así como «la solicitud de transferencia de servicios» (artículos 20 y 23 de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales).

En el caso del colectivo de coordinación comunitaria y la unidad ejecutiva, sorprende como los artículos 25 y 29 indican dentro de sus funciones, coordinar con la Milicia Bolivariana lo referente a la defensa integral de la Nación, actividad que corresponde exclusivamente al Ejecutivo nacional, a través del ministerio pertinente. En el caso de esta última –la unidad ejecutiva– también se dispone que conozcan y emitan las constancias de residencia de los habitantes de la comunidad, sin menoscabo del ordenamiento jurídico vigente, es decir, sin perjuicio de que la constancia sea tramitada ante la Administración Pública.

Todo lo anterior puede conllevar que los consejos comunales desarrollen entonces actividad administrativa por colaboración o de forma indirecta, dictando decisiones o materializando hechos que, en razón del fin perseguido y la naturaleza de la acción, sean catalogados como actos de autoridad o posibles vías de hechos, controlables ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

En este orden de ideas, conviene reseñar que la Sala Político-Administrativa en años recientes, ha tenido ocasión de pronunciarse con relación a la naturaleza jurídica de las constancias de residencia emitidas por los consejos comunales, indicando que son declaraciones de conocimiento que acreditan la dirección habitual y permanente de los habitantes en los límites del ámbito geográfico de cada comunidad «y como tales deben reputarse como actos administrativos»<sup>26</sup>. Tenemos reparos con relación a la calificación de tales documentos como actos administrativos, partiendo no solo del criterio orgánico que define al acto administrativo, sino, además, por cuanto dichos proveimientos no necesariamente guardarían las formas previstas por la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos en su artículo 18. En nuestra opinión, constituyen actos de autoridad.

Actos de autoridad que también podrían dimanar de la actividad que desarrollen los consejos comunales, en el caso que les sean transferidos servicios públicos, cuestión que informalmente ha ocurrido en algunos sectores en donde el suministro del gas doméstico ha sido asumido por estos entes.

Por otra parte, debe tomarse en consideración la actividad electoral que realizan los consejos comunales y los actos que de esta dimanen, los cuales la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Justicia denomina «actos de naturaleza electoral», o «actos sustancialmente electorales», en los cuales se encuentra involucrado de manera directa el ejercicio de la soberanía popular (artículos 1, 5, 70 y 126 constitucionales). Con relación a tales actos, la Sala Electoral del Máximo Juzgado del país sostuvo lo siguiente:

... para entrar a conocer de esta o cualquier otra causa a través de dicho dispositivo jurisprudencial, resulta necesario determinar la concurrencia de dos hechos, a saber, la naturaleza electoral del

<sup>26</sup> *Vid.* TSJ/SPA, sent. N.º 3, de 11-02-21.

acto impugnado y que el ente que los produzca sea un sindicato, organización gremial o colegio profesional, una organización con fines políticos, universidad nacional, o cualquier otra organización de la sociedad civil. Ahora bien, por «acto de naturaleza electoral» o «acto sustancialmente electoral» (...) puede entenderse el acto jurídico individual o colectivo en el que a través de una manifestación de soberanía en lo político, social o económico, se realiza una selección de preferencia (...) y bastará entonces que emane de alguno de los referidos órganos para que su conocimiento corresponda a esta Sala (...) Así pues, el acto sustancialmente electoral, que necesariamente tiene que consistir en una manifestación de soberanía, se entiende por tal razón como un acto de voluntad que no admite: 1. Una voluntad igual o superior; 2. un tiempo de validez; 3. limitaciones de objeto, poder o autoridad; y adicionalmente, necesita de un procedimiento legal o medio regular para su emisión<sup>27</sup>.

De manera que, con base en el precedente jurisprudencial antes citado, los actos dictados por los consejos comunales en el ejercicio de la función electoral, también constituyen una suerte de acto de autoridad sustancialmente electoral, toda vez que son ejecutivos y ejecutorios, pero su control judicial no corresponde al contencioso-administrativo, sino a la única instancia jurisdiccional con competencia electoral en Venezuela, es decir, a la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia.

Por otra parte, la Ley Orgánica de los Consejos Comunales en su capítulo IV «De la revocatoria en el consejo comunal», artículos 34 al 43, regula todo el procedimiento sancionatorio destinado a la «revocatoria» del ejercicio de las funciones de los voceros o voceras, con una fase de inicio, investigación, defensa del involucrado y la decisión correspondiente, acto

---

<sup>27</sup> TSJ/SC, sent. N.º 3, de 28-03-01.

de autoridad que pone fin al procedimiento y cuyo control corresponderá igualmente a la prenombrada Sala Electoral<sup>28</sup>.

Como idea conclusiva de este apartado, podemos señalar que los consejos comunales dictan actos de autoridad, en razón de la función administrativa por colaboración que pueden eventualmente realizar, por expresa atribución de competencias de naturaleza pública que les asigna la Ley Orgánica de los Consejos Comunales, por lo tanto, tales decisiones se rigen por el Derecho Administrativo. Asimismo, conviene advertir que no toda la actividad que realizan estos entes es administrativa, pues, a través de la asamblea de ciudadanos y ciudadanas, ejercen función electoral al elegir a los voceros y voceras y demás integrantes de la organización.

Por otra parte, también tienen asignadas tareas de simple integración y cooperación comunitaria, así como el ejercicio de la denominada «economía comunal», inspirada en la forma de propiedad social, lo cual en modo alguno interesa al Derecho Administrativo; por lo tanto, para determinar si un acto dictado por los consejos comunales es acto de

<sup>28</sup> *Vid.* TSJ/SE, sent. N.º 93, de 02-06-09, en la que se indicó: «... debe observarse que de los alegatos de los solicitantes se deduce la supuesta violación del derecho contenido en el artículo 63 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, lo cual deriva, en criterio de la parte accionante, de la manera en que los supuestos agraviantes han pretendido realizar un referendo revocatorio de los directivos del Consejo Comunal (...) Siendo así, es evidente que la controversia se plantea con ocasión del ejercicio de derechos políticos en el marco de un proceso electoral, de lo cual necesariamente cabe concluir que la actuación alegada como violatoria de derechos constitucionales, es un acto sustantivamente electoral, en el sentido que se expuso en las sentencias antes señaladas. Así pues, estando planteada la presente acción de amparo constitucional en el ámbito de desenvolvimiento de un proceso electoral; siendo los derechos constitucionales invocados como lesionados afines con la materia que conoce esta Sala Electoral; y por cuanto el acto objeto de la presente acción de amparo emana de un órgano distinto a los previstos en el artículo 8 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales (...) se acepta la declaratoria de competencia formulada, y en consecuencia, esta Sala se declara competente para conocer de la presente causa».

autoridad, regido, debe atenderse a la función realizada, al interés que se procura satisfacer y a la posibilidad de que dicha decisión sea ejecutada por estos, aun frente a la resistencia de los destinatarios y sin el auxilio de la autoridad judicial.

#### **4. Control de la actividad administrativa por colaboración de los consejos comunales**

Tal como hemos señalado previamente, en razón del principio de la universalidad del control de los actos dictados por la Administración Pública o por el ejercicio de esa función, corresponderá a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Y para que no queden dudas al respecto el artículo 7 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa es expreso al contener dentro de su ámbito de aplicación a los consejos comunales y otras entidades o manifestaciones populares de planificación, control, ejecución de políticas y servicios públicos, cuando actúen en función administrativa.

Partiendo de ello, la competencia para el conocimiento de esos actos y vías de hecho la detentaría los Juzgados Nacionales de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en razón de la denominada competencia residual que a estos asigna el numeral 5 del artículo 24 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que, si la demanda, más que impugnar un acto administrativo dictado por el consejo comunal, se orienta es a una reclamación por la omisión, demora, o deficiente prestación de un servicio público que a estos les haya sido transferido, la competencia corresponderá a los Juzgados de Municipio de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, según el artículo 26, numeral 1 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

En el caso de pretensiones de contenido patrimonial a incoarse contra los consejos comunales por el ejercicio de la función administrativa desplegada, su conocimiento corresponde igualmente a prenombrada Jurisdicción Contencioso-Administrativa, pero para la determinación del tribunal competente debe atenderse a la cuantía de la demanda.

Finalmente, si se trata de actos de autoridad sustancialmente electorales, su conocimiento, reiteramos, corresponde a la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia, con fundamento en lo establecido en el numeral 2 del artículo 27 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia.

### **Conclusiones**

De los anteriores planteamientos podemos indicar a manera de conclusión lo siguiente:

La actividad administrativa por colaboración es una forma de prestación indirecta por los particulares de servicios públicos o funciones que competen a la Administración Pública (incardinada en la estructura del Estado), sin que ello conlleve, necesariamente, un proceso de descentralización.

De lo anterior se desprende que, si un particular realiza ese tipo de actividad, no varía su naturaleza jurídica o su carácter de privado, pero sí se le aplicarán normas de Derecho público, en cuanto a la forma y control de esa actividad (procedimiento, acto y control posterior), fuera de ello, su régimen jurídico será preponderantemente de Derecho privado: Civil, Mercantil, etc.

Los consejos comunales son personas jurídicas creadas por el ordenamiento jurídico, que vienen a abundar en las figuras o categorías de «personas jurídicas de Derecho privado» ya conocidas, a través de nuestro Código Civil, es decir, las asociaciones, sociedades, corporaciones y fundaciones. Ello por cuanto no integran o forman parte de los entes y órganos

que conforman la estructura y organización de la Administración Pública en general y, además, porque su fin principal no es el de prestar servicios públicos y gestionar el interés general.

No obstante lo anterior, en razón de la Ley que los crea, tienen asignadas funciones que corresponden con servicios públicos (que les podrían ser transferidos desde los tres niveles político-territoriales), o que en definitiva desarrollan por expresa disposición legal, como ocurre con el caso de la emisión de documentos capaces de incidir en la esfera jurídica subjetiva del destinatario, por lo que su irregular realización u omisión, partiendo de esa actividad administrativa por colaboración, corresponde al Derecho Administrativo, a través de la teoría de los denominados «actos de autoridad» y el fuero especial de juzgamiento al que serán atraídos, es decir, la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, salvo que se trate de actos sustancialmente electorales, caso en el cual, con atención a la Ley y a la jurisprudencia, deberán ser conocidos o controlados por la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia.