

PARTICIPACIÓN Y REPRESENTACIÓN DEMOCRÁTICA EN EL GOBIERNO MUNICIPAL *

Allan R. Brewer-Carías

Profesor de la Universidad Central de Venezuela

I. LA DEMOCRACIA Y LA REPRESENTACIÓN

La democracia, como un sistema político, bien es sabido que no se agota en la elección de los gobernantes. Demasiados ejemplos contemporáneos tenemos en el Continente Americano de gobernantes elegidos por voluntad popular, que han desarrollado gobiernos autoritarios, anti-democráticos, y quienes afianzados en el poder mediante elección, incluso con cierto apoyo popular, lo han utilizado para dismantlar los propios instrumentos e instituciones democráticas, y entre ellos el Municipio. Además, han utilizado el poder para ahogar las mismas ansias de participación de quienes los llevaron al poder oyendo cantos de sirena autoritarios basados, precisamente, en la crítica a la democracia representativa y en la promesa de una “democracia participativa” fuera del Municipio, y que además, sustituiría a la democracia representativa.

La experiencia de Venezuela en la última década, en este aspecto, ha sido demasiado patética. Desde 1998, en el país, sin duda, han existido gobiernos electos con supuesto apoyo popular pero con el voto de una minoría impresionante en relación con el universo de votantes, en gran parte por la enorme abstención electoral causada por el cansancio electorero que nos legó el régimen tradicional de partidos, y que provocó la renuncia colectiva a participar políticamente mediante los solos instrumentos del voto.¹

Los gobiernos electos a nivel nacional, en todo caso, desde 1998, desde el poder y mediante sucesivas reelecciones, se han dedicado a destruir a la propia democracia representativa y directa, y además, a materialmente hacer desaparecer la posibilidad misma de participación popular, al desarticular el régimen municipal y pretender sustituirlo como unidad política primaria y autónoma, por unos cuerpos no representativos, de tipo asambleario, controlados desde el poder central. En Venezuela, en los doce años transcurridos desde la elección de la Asamblea Constituyente en 1999, lo que ha ocurrido es un proceso progresivo de dismantlamiento de las instituciones democráticas, particularmente las locales me-

* Texto elaborado para el *XXIX Congreso Iberoamericano de Municipios*, organizado por la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal (OICI), y el Ayuntamiento de Cádiz, celebrado en Cádiz, entre el 28 y el 31 de mayo de 2012.

¹ Sobre la crisis del sistema de partidos en la década de los noventa véase Allan R. Brewer-Carías, “Venezuela: Historia y crisis política” en *Derecho y Sociedad. Revista de Estudiantes de Derecho de la Universidad Monteávila*, N° 3, Caracas, Abril 2002, pp. 217-244; “Reflexiones sobre la crisis del sistema político, sus salidas democráticas y la convocatoria a una Constituyente”, en Allan R. Brewer-Carías (Coord.), *Los Candidatos Presidenciales ante la Academia. Ciclo de Exposiciones 10-18 Agosto 1998*, Serie Eventos N° 12, Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas 1998, pp. 9-66; “La crisis de las instituciones: Responsables y salidas”, en *Revista del Centro de Estudios Superiores de las Fuerzas Armadas de Cooperación*, N° 11, Caracas 1985, pp. 57-83.

diante su vaciamiento, realizado desde el poder central y mediante su ejercicio, guiado por representantes que sin embargo fueron electos.²

Todo ello confirma que la democracia no es sólo elección y contiendas electorales, siendo más bien un sistema de interrelación y alianza global entre los gobernados que eligen, y los gobernantes electos, que tiene que estar dispuesta a garantizar, por una parte, primero, sí, que los representantes sean elegidos por el pueblo, y que puedan gobernar representándolo en todos los niveles de gobierno; segundo, que el ciudadano además, pueda tener efectiva participación política no limitada a la elección, sino que se pueda manifestar también en la votación para la expresión de la opinión del ciudadano en consultas populares mediante referendos, en asambleas de ciudadanos, o en comités de gestión pública, o directamente en sus autoridades locales municipales; tercero, por sobre todo, la primacía que debe tener el ser humano, y con él, su dignidad y sus derechos; cuarto que el ejercicio del poder estará sometido a control efectivo, de manera que los gobernantes y gestores públicos rindan cuenta de su gestión y pueda hacérselos responsables; y quinto, como condición para todas esas garantías, que la organización del Estado esté realmente estructurada conforme a un sistema de separación de poderes, con la esencial garantía de la independencia y autonomía del poder judicial.³

La Carta Democrática Interamericana de septiembre de 2001, en este sentido fue absolutamente precisa al enumerar dentro de los *elementos esenciales* de la democracia 2001: el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres,

² Véase Allan R. Brewer-Carías, *Dismantling Democracy. The Chavez Authoritarian Experiment*, Cambridge University Press, New York, 2010; “La demolición del Estado de derecho y la destrucción de la democracia en Venezuela,” en *Revista Trimestral de Derecho Público (RTDP)*, No. 54, Instituto Paulista de Direito Administrativo (IDAP), Malheiros Editores, Sao Paulo, 2011, pp.5-34; “La demolición del Estado de derecho y la destrucción de la democracia en Venezuela (1999-2009),” en José Reynoso Núñez y Herminio Sánchez de la Barquera y Arroyo (Coordinadores), *La democracia en su contexto. Estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México 2009, pp. 477-517; “Constitution Making in Defraudation of the Constitution and Authoritarian Government in Defraudation of Democracy. The Recent Venezuelan Experience,” en *Lateinamerika Analysen*, 19, 1/2008, GIGA, German Institute of Global and Area Studies, Institute of latin American Studies, Hamburg 2008, pp. 119-142..

³ Véase Allan R. Brewer-Carías, “Los problemas del control del poder y el autoritarismo en Venezuela”, en Peter Häberle y Diego García Belaúnde (Coordinadores), *El control del poder. Homenaje a Diego Valadés*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Tomo I, México 2011, pp. 159-188; “Sobre los elementos de la democracia como régimen político: representación y control del poder,” en *Revista Jurídica Digital IUREced*, Edición 01, Trimestre 1, 2010-2011, en <http://www.megaupload.com/?d=ZN9Y2W1R> ; “Democracia: sus elementos y componentes esenciales y el control del poder”, Grandes temas para un observatorio electoral ciudadano, Tomo I, Democracia: retos y fundamentos, (Compiladora Nuria González Martín), Instituto Electoral del Distrito Federal, México 2007, pp. 171-220; “Los problemas de la gobernabilidad democrática en Venezuela: el autoritarismo constitucional y la concentración y centralización del poder” en Diego Valadés (Coord.), *Gobernabilidad y constitucionalismo en América Latina*, Universidad Nacional Autónoma de México, México 2005, pp. 73-96.

justas y basadas en el sufragio universal y secreto, como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas y la separación e independencia de los poderes públicos (art. 3). Además, la Carta especificó que “La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad” siendo “también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia,” en el sentido de que “promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia.”

Sobre todos estos elementos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en sentencia reciente dictada en el caso *López Mendoza vs. Venezuela* el 1 de septiembre de 2011, ha decidido lo siguiente:

“26. Los derechos políticos y su ejercicio propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político. Como lo ha dicho la Corte Interamericana, “[l]a democracia representativa es determinante en todo el sistema del que la Convención forma parte”, y constituye “un ‘principio’ reafirmado por los Estados americanos en la Carta de la OEA, instrumento fundamental del Sistema Interamericano.” En el Sistema Interamericano la relación entre derechos humanos, democracia representativa y los derechos políticos en particular, quedó plasmada en la Carta Democrática Interamericana. En este instrumento interamericano se estipuló que entre otros elementos esenciales de la democracia representativa se encuentran el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de derecho así como la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo.”⁴

De lo anterior resulta, en todo caso, que en el derecho constitucional contemporáneo se pueda identificar claramente un derecho a la democracia con todos esos elementos esenciales que los Estados signatarios de dicha Carta están obligados a garantizar.⁵ Sin embargo, llegar a esta conclusión no ha sido fácil. Los ciudadanos de nuestros países, de cara a nuestras democracias, han tenido que enfrentar y siguen enfrentando tremendas incomprensio-

⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, (FONDO, REPARACIONES Y COSTAS) 1 septiembre 2011, Voto concurrente Diego García Sayán, párr. 26. Véase en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_233_espl.pdf

⁵ Véase Allan R. Brewer-Carías, Sobre el derecho a la democracia, véase Allan R. Brewer-Carías, “Prólogo sobre el derecho a la democracia y el control del poder”, al libro de Asdrúbal Aguiar, *El derecho a la democracia. La democracia en el derecho y la jurisprudencia interamericanos. La libertad de expresión, piedra angular de la democracia*, Colección Estudios Jurídicos N° 87, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2008, pp. 17-37 ; “Sobre las nuevas tendencias del derecho constitucional: del reconocimiento del derecho a la Constitución y del derecho a la democracia”, en *VNIVERSITAS, Revista de Ciencias Jurídicas (Homenaje a Luis Carlos Galán Sarmiento)*, Pontificia Universidad Javeriana, facultad de Ciencias Jurídicas, No. 119, Bogotá 2009, pp. 93-111; “Algo sobre las nuevas tendencias del derecho constitucional: el reconocimiento del derecho a la constitución y del derecho a la democracia,” en Sergio J. Cuarezma Terán y Rafael Luciano Pichardo (Directores), *Nuevas tendencias del derecho constitucional y el derecho procesal constitucional*, Instituto de Estudios e Investigación Jurídica (IN-EJ), Managua 2011, pp. 73-94..

nes y distorsiones que tanto de buena como de mala fe derivan de un persistente discurso político que se solaza en la crítica de las muchas deficiencias que ha mostrado la práctica de la democracia representativa, la cual, efectivamente, en muchos países ha terminado por no representar a los diversos componentes de la población. La práctica de la democrática representativa, ciertamente, en muchos casos no ha logrado servir de instrumento para la efectiva construcción de sociedades donde el ciudadano logre sentirse realmente incluido, y participe efectivamente en el quehacer político que en muchas ocasiones ha quedado secuestrado por los partidos políticos.

Ello ha dado origen, entre otros factores, al clamor que tan seguidamente se oye en nuestros países latinoamericanos por la búsqueda y construcción de una “democracia participativa,” la cual, la verdad sea dicha, en lo que ha desembocado en general es en el establecimiento de mecanismos de democracia directa,⁶ confundiendo e identificándose la “participación” con el solo ejercicio “directo” de la democracia, lo que es un grave error, pues se participa políticamente, tanto eligiendo representantes, como votando en referendos, como participando en asambleas o participando en la gestión de los asuntos locales. Esa confusión, a veces vendida deliberadamente, ha hecho que muchos lleguen incluso ilusamente a preferir la democracia “directa” a la “democracia representativa”(indirecta); y otros muchos lo que hacen es confundir la movilización popular con la participación.

Todo ello ha conducido al establecimiento de un falso enfrentamiento entre la democracia representativa, a la cual se ataca despiadadamente, y la democracia participativa, por la cual se clama, a veces incluso planteando el tema como una falsa dicotomía que no puede existir. La democracia representativa es esencialmente participativa, es decir, es una de las formas de participación política por excelencia, de manera que es inconcebible no considerarla como un medio de participación. Por tanto, no hay oposición entre representación y participación, y lo que debe plantearse es que la forma cómo se asegura la elección y la presencia del ciudadano en la misma sea más participativa, es decir, que el votante se pueda sentir más incluido y más integrado. Por ello, no tiene sentido plantear que la democracia participativa pudiera llegar a sustituir a la democracia representativa.

Como se dijo, es una falsa dicotomía en la cual ciertamente y sin quererlo, muchos demócratas han caído inadvertidamente buscando de buena fe el perfeccionamiento de la democracia representativa, de manera de que para hacerla más participativa lo que han hecho es recurrir a introducir mecanismos de democracia directa. Y también hay que decirlo, es proponiendo esa falsa dicotomía, muchos falsos demócratas, queriéndolo y de mala fe, ocultando la faz y las fauces del autoritarismo, han pretendido sustituir la democracia representativa por una supuesta “democracia participativa” que no es otra cosa que un sistema de control de la sociedad entera por el poder político manejado por una oligarquía gubernamental que nadie ha electo, en fraude a la propia democracia, y vendiendo una “participación” que no es otra cosa que una movilización de los ciudadanos controlada por el poder de un partido oficial o por el gobierno autoritario.

Sobre estos temas es que quiero insistir en esta Ponencia para el *XXIX Congreso Iberoamericano de Municipios* que ha sido convocado por la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal (OICI), bajo la siempre certera conducción de Enrique Orduña,

⁶ Véase en general, Luis Aguiar de Luque, *Democracia directa y Estado Constitucional*, Editorial Revista de Derecho Privado, Edersa, Madrid 1977.

a celebrarse en Cádiz (España) los días 28 a 31 de mayo de 2012, y en particular, en virtud de la invitación que se hizo a los participantes a reflexionar, entre otros aspectos, sobre los:

“nuevos inconvenientes que perfilan en el panorama municipalista iberoamericano al tratar de sustituir la democracia representativa, por fórmulas supuestamente participativas de perfil más o menos asambleario, que a medio plazo, además de distorsionar el propio sistema democrático obtendrán resultados contrarios a propósitos supuestamente bien intencionados, al configurarse como monopolios de poder excluyentes de la auténtica participación y del control jurisdiccional de los Gobiernos Locales, propio de los sistemas populistas con tentaciones autoritarias. Ante estas veleidades la OICI, una vez más estará con los defensores de la democratización de las estructuras locales y del futuro del municipio.”⁷

Por ello, y para identificar bien el inconveniente que surge en el municipalismo contemporáneo por el asalto que se viene operando desde el poder central contra la institución municipal, utilizándose instancias asamblearias supuestamente de “democracia participativa” que han usurpado hasta el carácter del municipio como la “unidad política primaria dentro de la organización nacional” (art. 168, Constitución de Venezuela de 1999), resulta obligado hacer estas reflexiones sobre la democracia representativa y su significado político; sobre las exigencias de la participación ciudadana, en el sentido de que la democracia, sin dejar de ser representativa, debe asegurar la inclusión del ciudadano en el proceso político, lo cual sólo puede hacerse en el ámbito de instituciones de gobierno democrático local; y sobre la falsedad de los cantos de sirenas que se oyen con la persistente difusión de la llamada “democracia participativa” para acabar con la democracia representación.

Y por supuesto, teniendo en cuenta que en muchos casos, al plantear las reformas que se quieren de la democracia y del régimen local, no se ha logrado realmente identificar lo que es necesario implementar para hacer de la democracia representativa el instrumento de inclusión política que pueda asegurar la participación ciudadana; y que en medio de la confusión que genera la promoción de la idea de que la participación pueda llegar a sustituir la representativa, contradictoriamente se busque eliminar el único instrumento político que puede permitir la participación ciudadana que es la descentralización política, es decir, los gobiernos locales municipales que es donde se puede asegurar la inclusión política.

Este ha sido, precisamente, el lamentable destino de la reciente experiencia de la implantación de sistemas supuestamente participativos en paralelo a los mecanismos represen-

⁷ Sobre esos temas, ya he insistido en las Ponencias que presenté al *Primer Congreso Internacional de Derecho Electoral*, sobre “La democracia representativa y la falacia de la llamada “democracia participativa,” ponencia al *Congreso Iberoamericano de Derecho Electoral*, Universidad de Nuevo León, Monterrey, 27 de noviembre 2010. Véase en <http://www.allanbrewercarias.com/Content/449725d9-f1cb-474b-8ab2-41efb849fea2/Content/1,%201,%201019.%20La%20democracia%20representativa%20%20y%20las%20falacias%20de%20la%20llamada%20democracia%20participativa.%20Mexico%202010.do.pdf>; y sobre “La necesaria revalorización de la democracia representativa ante los peligros del discurso autoritario sobre una supuesta “democracia participativa” sin representación,” ponencia a; *II Congreso Iberoamericano de Derecho Electoral*, organizado por el Consejo de Estado y la organización IDEA, Bogotá, 31 agosto-1 septiembre 2011.

tativos, como ha sucedido en la Venezuela contemporánea, con la estructuración mediante leyes y sin reformar siquiera la Constitución, de un Estado paralelo al Estado Constitucional (Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia), denominado Estado del Poder Popular o Estado Comunal, mediante la sanción de un conjunto de leyes orgánicas en diciembre de 2010.⁸ Desconocieron esas leyes que no hay ni puede haber participación sin descentralización, y descentralización política es establecer gobiernos electos, es decir, sobre la base de representación; y transferir competencias a los mismos. Descentralización no puede ser nunca la transferencia de competencias a entes que no constituyen gobiernos locales, porque no tienen gobierno democrático representativo propio.⁹

En la experiencia venezolana de esta última década, en efecto, lo que hemos presenciado ha sido un discurso autoritario que al promover la llamada “democracia participativa,” lo que ha venido buscando es excluir la representación a nivel local, ahogar lo que queda de municipalismo, y con ello, todo vestigio de descentralización política, pretendiendo que el sistema político funcione montado sobre instituciones de “democracia directa” como asambleas de ciudadanos y los consejos comunales a la usanza de los soviets de hace casi cien años.

Ello, en realidad, es imposible, y no puede asegurar una efectiva participación política del ciudadano en la conducción de los asuntos públicos, como sólo la descentralización y la municipalización podrían lograr. Para ello, incluso, entidades locales otrora descentralizadas como las Juntas parroquiales, fueron eliminadas como instancias representativas, transformándolas en entes consultivos conducidos por “juntas” nombradas por los Consejos Comunales, que a su vez no se gobiernan por representantes electos mediante sufragio universal, directo y secreto. Esos consejos comunales y juntas parroquiales comunales, en realidad, es imposible que puedan permitir y asegurar una efectiva participación política del ciudadano en la conducción de los asuntos públicos, como sólo la descentralización y la municipalización podrían lograr. En realidad, en ese discurso autoritario de la democracia participativa, lo único que la misma ofrece es la posibilidad de movilización popular pero conducida, manejada y controlada desde el centro del poder, bajo el control de un Ministerio del Ejecutivo Nacional y mediante la intervención de un partido único, por lo que de “democracia” sólo tiene el nombre, el cual es hábilmente utilizado por quienes se aprovechan de los fracasos políticos de la democracia sólo representativa, reducida a asegurar la

⁸ Véase las Leyes Orgánicas del Poder Popular en *Gaceta Oficial* N° 6.011 Extra. de 21-12-2010; y en *Gaceta Oficial* N° 6.015 Extra. de 28-12-2010. Véanse los comentarios sobre dichas leyes en Allan R. Brewer-Carías *et al.*, *Leyes Orgánicas del Poder Popular*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2011-

⁹ Por ello, la definición de descentralización que se dio en el reglamento de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, vaciándola de contenido político, es incorrecta. Allí se indica en forma distorsionada, que se trata de una “Política estratégica para la restitución plena del poder al Pueblo Soberano, mediante la transferencia paulatina de competencias y servicios desde las instituciones nacionales, regionales y locales hacia las comunidades organizadas y otras organizaciones de base del Poder Popular, dirigidas a fomentar la participación popular, alcanzar la democracia auténtica restituyendo las capacidades de gobierno al pueblo, instalando prácticas eficientes y eficaces en la distribución de los recursos financieros e impulsar el desarrollo complementario y equilibrado de las regiones del país” (art. 3). Véase en *Gaceta Oficial* N° 39.382 del 9 de marzo de 2010

elección de gobernantes, que existió en otras épocas.

Esta “democracia participativa” que se promueve fervientemente desde las trincheras de un gobierno militarista y autoritario, en realidad, no es más que un engañoso slogan propagandístico, que oculta un feroz modelo de gobierno autoritario que creíamos superado en nuestro Continente, y que comienza ahora a aparecer envuelto en ropa militar de camuflaje, con pintas populares y de legalidad, con algún apoyo de masas empobrecidas que reciben dádivas, pero sin que se genere riqueza ni empleo. Se las hace creer que “participan” al distribuirse recursos financieros improductivos, y así, por ejemplo, hemos visto florecer un neo populismo rico o petrolero que está rampante en Venezuela, que reparte para lograr apoyos populares, pero sin lograr disminuir la pobreza, y más bien aumentarla y generalizarla, y por sobre todo, sin asegurar la democracia como forma de vida.

II. DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA

Ahora bien, concebida la democracia conforme a los elementos esenciales definidos en la Carta Democrática Interamericana de 2001, antes mencionados, la misma Carta los complementa con la exigencia de unos componentes esenciales de la misma, todos vinculados al control del poder, que son la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad y la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública; el respeto de los derechos sociales y de la libertad de expresión y de prensa; la subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado, incluyendo el componente militar, a la autoridad civil legalmente constituida, y el respeto al Estado de derecho por todas las entidades y sectores de la sociedad (Art. 4).

Por ello, la importancia que tiene respecto de la democracia el mencionado principio de la separación de poderes, del cual, en definitiva, dependen todos los otros elementos de la democracia. En efecto, sólo controlando al Poder es que puede haber elecciones libres y justas, así como efectiva representatividad; sólo controlando al poder es que puede haber pluralismo político; sólo controlando al Poder es que podría haber efectiva participación democrática en la gestión de los asuntos públicos; sólo controlando al Poder es que puede haber transparencia administrativa en el ejercicio del gobierno, así como rendición de cuentas por parte de los gobernantes; sólo controlando el Poder es que se puede asegurar un gobierno sometido a la Constitución y las leyes, es decir, un Estado de derecho y la garantía del principio de legalidad; sólo controlando el Poder es que puede haber un efectivo acceso a la justicia de manera que ésta pueda funcionar con efectiva autonomía e independencia; y en fin, sólo controlando al Poder es que puede haber real y efectiva garantía de respeto a los derechos humanos. De lo anterior resulta, por tanto, que sólo cuando existe un sistema de control efectivo del poder es que puede haber democracia, y sólo en esta es que los ciudadanos pueden encontrar asegurados sus derechos debidamente equilibrados con los poderes Públicos.

Por ello es que al inicio calificábamos a la democracia como una alianza destinada a asegurar el control del poder, lo que implica entre otros, tres derechos políticos claves que los ciudadanos tienen, y que son, además del derecho a la separación de poderes, el derecho a la distribución vertical o territorial del poder para asegurar la participación política; y el derecho al control judicial del ejercicio poder, para asegurar la vigencia de los derechos humanos y el sometimiento del Estado al derecho. Al contrario, demasiada concentración y centralización del poder, como ocurre en cualquier régimen autoritario por más velo democrático que lo cubra por su eventual origen electoral, inevitablemente conduce a la tiranía; y el mundo contemporáneo ha tenido demasiadas experiencias que ya han mostrado toda

suerte de tiranos que precisamente usaron el voto popular para acceder al poder, y que luego, mediante su ejercicio incontrolado, desarrollaron gobiernos autoritarios, contrarios al pueblo, el cual fue movilizado al antojo de los gobernantes quienes acabaron con la propia democracia y con todos sus elementos, comenzando por el respeto a los derechos humanos.

Por ello, los gobiernos autoritarios no soportan la existencia de un sistema de descentralización política o de distribución vertical del poder público hacia entidades territoriales regionales y locales dotadas de autonomía política que estén efectivamente más cerca del ciudadano, que es lo único que puede garantizar la efectiva posibilidad de la participación política democrática en la toma de decisiones y en la gestión de los asuntos públicos. Es decir, y es bueno destacarlo siempre, porque se olvida cuando se habla de “democracia participativa,” ésta simplemente es sólo posible cuando el poder está cerca del ciudadano, y estos lo ejercen democráticamente, lo que sólo se logra multiplicando autoridades locales dotadas de autonomía política.¹⁰

Por ello es que dijimos anteriormente, que participación no es posible sin descentralización, y descentralización no existe sin representación. Por ello, en este contexto, la participación política no es simple movilización popular ni se logra estableciendo mecanismos asamblearios de democracia directa controlados por el Poder Ejecutivo nacional a través de una burocracia ministerial gubernamental. La participación política es la cotidianeidad de la vida ciudadana, que en democracia sólo se asegura a nivel local, en unidades territoriales políticas y autónomas descentralizadas donde se practique el efectivamente el autogobierno mediante la elección de representantes por votación directa, universal y secreta, y no mediante ‘voceros’ designados a mano alzada, sin sufragio universal, directo y secreto, en asambleas de ciudadanos, donde además, participan “no ciudadanos,” como los menores y los extranjeros.

En efecto, la participación política se regula en la Constitución de 1999, primero, como un derecho *político* (distinto a los civiles, sociales, educativos, culturales, ambientales, etc.), el cual, por tanto corresponde sólo a los *ciudadanos*, es decir, a los venezolanos que no estén sujetos a inhabilitación política ni a interdicción civil y conforme a la edad que se determine en la ley (art. 30); segundo, se la concibe como un derecho político que tiene que poder ejercerse *libremente*, es decir, sin limitaciones o condicionamientos algunos salvo los que puedan derivarse “del derecho de las demás y del orden público y social” (art. 20), razón por la cual no pueden estar encasillados en una ideología única compulsiva como el

¹⁰ Véase, Allan R. Brewer-Carías, “El Municipio, la descentralización política y la democracia” en *XXV Congreso Iberoamericano de Municipios, Guadalajara, Jalisco, México, 23 al 26 de octubre del 2001*, México 2003, pp. 53-61; *Reflexiones sobre el constitucionalismo en América*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2001, pp. 105-125 y 127-141; “Democracia participativa, descentralización política y régimen municipal”, en Miguel Alejandro López Olvera y Luis Gerardo Rodríguez Lozano (Coordinadores), *Tendencias actuales del derecho público en Iberoamérica*, Editorial Porrúa, México 2006, pp. 1-23; “Democracia participativa, descentralización política y régimen municipal”, en *Urbana*, Revista editada por el Instituto de Urbanismo, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Central de Venezuela y por el Instituto de Investigaciones de la Facultad de Arquitectura y Diseño, Universidad del Zulia, No 36, 2005, pp.33-48; “Democracia participativa, descentralización política y régimen municipal”, en *La responsabilidad del Estado frente a terceros. Ponencias Continentales del II Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo y Público*, Asociación Iberoamericana de Profesionales en Derecho Público y Administrativo “Jesús González Pérez” Capítulo Ecuador, Ecuador 2005, pp. 273-294.

socialismo; tercero, se la concibe como tal derecho político que debe ejercerse en el marco de la organización descentralizada del Poder Público (Nacional, Estatal y Municipal) que responde a su distribución en el territorio conforme a la forma federal del Estado (arts. 4 y 136); y cuarto, se lo concibe como un derecho político que por su naturaleza (la necesidad de que el Poder esté cerca del ciudadano), ha de ejercerse particularmente en la unidad política primaria y autónoma de la organización nacional que conforme a la Constitución es el Municipio, concebido como una entidad política con gobierno propio electo mediante sufragio universal directo y secreto (democracia representativa). Es en las actuaciones de esta unidad política, conforme al artículo 168 de la Constitución, que fundamentalmente se debería incorporar “la participación ciudadana al proceso de definición y ejecución de la gestión pública y al control y evaluación de sus resultados, en forma efectiva, suficiente y oportuna.”

Por ello, entre otros factores, es que nunca ha habido autoritarismos descentralizados, y menos aún autoritarismos que hayan podido permitir el ejercicio efectivo del derecho a la participación política. Al contrario, en nombre de ésta, los gobiernos autoritarios lo que han impuesto es la exclusión política al hacer ver que se participa, pero concentrando el poder en unos pocos, excluyendo la representación. Por ello, insisto, es que los autoritarismos temen y rechazan tanto la descentralización política como la participación democrática, y en su lugar, lo que usualmente hacen es concebir parapetos políticos de control del poder a través de asambleas de ciudadanos controladas por el poder central o por un partido de gobierno, como los Consejos Comunales que se han venido creando en Venezuela,¹¹ configurados como instituciones de manejo centralizado, dispuestas para hacerle creer al ciudadano que participa, cuando lo que se hace es, si acaso, movilizarlo en forma totalmente controlada.

De todo lo anterior resulta, por tanto, que para pueda existir democracia como régimen político, no son suficientes las declaraciones contenidas en los textos constitucionales que hablen de derecho al sufragio y de participación ciudadana; ni siquiera de separación de poderes. Tampoco bastan las declaraciones constitucionales sobre “democracia participativa” o incluso sobre descentralización del Estado; ni las solas enumeraciones de los derechos humanos.

Además de todas esas declaraciones, en la organización territorial del Estado, lo que es necesario en la práctica política democrática, es que se pueda asegurar efectivamente, mediante gobiernos representativos locales, la posibilidad de controlar el poder. Solo así es que se puede hablar de democracia, la cual, por lo demás, además de implicar siempre la representación, es un sistema para la participación. Lo único es que esta última no puede quedar reducida a participar en elecciones o votaciones; pero tampoco puede quedar redu-

¹¹ Ley de los Consejos Comunales en *Gaceta Oficial* N° 5.806 Extraordinaria de 10 de abril de 2006; reformada en 2009, *Gaceta Oficial* N° 39.335 de 28 de diciembre de 2009. Véase Allan R. Brewer-Carías, “El inicio de la desmunicipalización en Venezuela: La organización del Poder Popular para eliminar la descentralización, la democracia representativa y la participación a nivel local”, en *AIDA, Opera Prima de Derecho Administrativo. Revista de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo*, 49-67 (Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Estudios Superiores de Acatlán, Coordinación de Postgrado, Instituto Internacional de Derecho Administrativo “Agustín Gordillo”, Asociación Internacional de Derecho Administrativo, México, 2007; y *Ley de los Consejos Comunales*, Editorial Jurídica venezolana, Caracas 2009.

cida a ser sólo asamblea, refrendaria o de cabildos abiertos permanentes.

La exigencia de la participación en la democracia es, en realidad, hacer de la democracia un régimen de inclusión política, es decir, “participativa,” donde el ciudadano sea efectivamente parte de su comunidad política, y pueda contribuir a toma de las decisiones que le conciernen; de manera que la participación no quede reducida a votar en elecciones o en consultas populares. Por ello, la participación política para el ciudadano no es otra cosa que “ser parte de” o “estar incluido en” una comunidad política, en la cual el individuo tenga un rol específico de carácter activo conforme al cual contribuye a la toma de decisiones. Ello se materializa, por ejemplo, sin duda, en el ejercicio del derecho al sufragio o en votar en referendos o consultas populares, que son formas mínimas de participación; o en ser miembro de sociedades intermedias como los partidos políticos. Pero la participación no se agota allí, pues para estar incluido es necesario que el ciudadano pueda ser parte efectiva de su comunidad política; permitiéndosele desarrollar, incluso, la conciencia de su efectiva pertenencia a un determinado orden social y político, por ejemplo, a una comunidad; a un lugar; a una tierra; a un campo; a una comarca; a un pueblo; a una región; a una ciudad; en fin, a un Estado.¹² En ello, los Consejos Comunales, sin duda podrían tener un rol fundamental, pero siempre que sus miembros fueran efectivamente electos por la comunidad, y no designados por el poder central. En esta forma, antes que instrumentos para la descentralización, en realidad lo que son, en definitiva, es instrumentos para la centralización.

Es decir, la descentralización y la participación, sólo se logra mediante la distribución vertical del poder en los niveles regionales y locales de gobierno, producto de sufragio, es decir, de gobiernos representativos donde es que puede materializarse la participación política como democracia de inclusión, en los cuales el ciudadano pueda tomar parte personalmente en el proceso decisorio de los asuntos locales, que le interesan, interviniendo en actividades estatales y en función del interés general.¹³

Como se dijo, ello sólo puede tener lugar efectivamente en los estamentos territoriales más reducidos, en el nivel local, en la comunal o en el municipio. Es decir, sólo en los niveles político territoriales inferiores de la organización del Estado es que se puede montar una organización participativa que permita la incorporación del ciudadano individual, o en grupos o en comunidades, en la vida pública, y particularmente, en la toma de decisiones públicas generales o de orden administrativo. Pero esa organización, ante todo, tiene que ser democrática, propia del gobierno local, con representantes electos por el pueblo mediante sufragio universal, directo y secreto; y no con “voceros” nombrados a mano alzada por asambleas partisanas y excluyentes controladas por el Poder Central.¹⁴

12 Véase en general, Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México 1992, p. 42.

13 Véase por ejemplo, en relación con la administración de justicia, Alberto González, “Participación en la Administración de Justicia” en Jorge Londoño U. (Compilador), *Constitucionalismo, participación y democracia*, Librería Jurídica Ethos, Uniboyacá, Bogotá-Tunja, 1997, pp. 76-77.

14 Como Jaime Castro lo destacó hace años, “La democracia moderna no se concibe sin audaces formas de participación ciudadana y comunitaria en el ejercicio del poder a nivel local y regional. Sin la garantía de que todas y todos pueden y deben participar en la preparación de las decisiones que se piensen tomar sobre temas de interés general, en su adopción y ejecución, esto

Pero por supuesto, para la concepción de ese “nuevo régimen político” que en realidad es tan antiguo como la democracia misma y como el municipio, el tema central que tiene que resolverse es determinar el nivel territorial que se requiere para que pueda haber participación como cotidianeidad democrática. Este es el verdadero punto medular en esta materia, que en América latina no se ha atacado efectivamente.

La opción en esta materia, tal como ocurre en todos los países con democracias consolidadas, donde no se oye, por cierto, clamor alguno por más “participación,” pues es de todos los días, como es el caso, por ejemplo, en Francia, en Norteamérica, y todos los países europeos con democracias arraigadas, es que el municipio o el ente de gobierno local (con gobierno democrático representativo) esté desparramado en todos los rincones del territorio del Estado, emulando a la gran reforma decretada por la Asamblea nacional francesa en 1789: en cada villa, en cada pueblo y en cada caserío, situado bien cerca del ciudadano.

En esos países democratizados, donde impera la fragmentación municipal, como se dijo, no se plantea con tanta urgencia la necesidad de la participación ciudadana; y, en cambio en todos nuestros países latinoamericanos, donde al contrario hay muy pocos municipios para los enormes territorios que tienen y su importante población, es donde más se grita contra nuestras insuficiencias democráticas representativas clamándose a la vez por una democracia participativa. Por ello, por supuesto, para satisfacer las exigencias de la participación, la opción definitivamente no está ni puede estar situada en el extenso municipio urbano o rural, tan común en América Latina, cuyas autoridades, por ello, están ubicadas bien lejos del ciudadano, originando la secular frustración o déficit de participación que ha caracterizado al gobierno local en nuestros países.¹⁵ La realidad ha sido que en los 200 años que han transcurrido desde el inicio de la Independencia de América Latina, el

último mediante el control que realicen sobre la gestión de las autoridades y los particulares que ejerzan funciones públicas. Sólo esas formas democráticas de participación le cambian la cara a las instituciones y permiten hablar de un nuevo régimen político.” Véase Jaime Castro, *La cuestión territorial*, Editorial Oveja Negra, Bogotá 2003, pp. 201-202. Por ello, cabría preguntarse ¿Por qué será entonces, que en un excelente libro sobre *Las democracias. Entre el Derecho Constitucional y la Política*, de los profesores Olivier Duhamel y Manuel José Cepeda Espinosa en sus más de 400 páginas donde los autores analizan los regímenes democráticos contemporáneos de Europa y América Latina, en la única página en la cual se habla y se usa la expresión de “democracia de participación” es en relación con el sistema suizo? Véase Olivier Duhamel y Manuel José Cepeda Espinosa, *Las Democracias. Entre el Derecho Constitucional y la Política*, TM Editores. Universidad de los Andes. Facultad de Derecho, Bogotá, 1997, p. 56. Acaso el régimen constitucional de Suiza, entre otros factores por la superficie incluso del país, no es el paradigma del federalismo y del régimen local o cantonal?

- 15 Véase por ejemplo, Torsten Sagawe, “La situación de los pequeños municipios en Europa: con especial referencia a la República Federal de Alemania”, en Luis Villar Borla et al, *Problemática de los pequeños Municipios en Colombia ¿Supresión o reforma?*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá 2003, p. 40; *Informe sobre el Gobierno Local*, Ministerio para las Administraciones Públicas. Fundación Carles Pi i Sunyer d’Étudis Autonòmics y Locals, Madrid 1992, p. 27; Luciano Vandelli, *El Poder Local. Su origen en la Francia revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid 1992, p. 28; Allan R. Brewer-Carías, *Reflexiones sobre el constitucionalismo en América*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2001, pp. 139 y ss.

panorama territorial de la distribución vertical del poder ha variado muy poco, careciendo nuestros países del nivel político territorial necesario para que la democracia pueda efectivamente ser participativa, que es el gobierno local o municipal en todo centro poblado o rural. Y nos empeñamos en buscar en otras partes soluciones, que la verdad, no encontramos.

Y aquí volvemos a lo que afirmaba al inicio, sobre que la democracia participativa está indisolublemente ligada, no a la sola democracia directa, sino a la descentralización política y la municipalización, de manera que la misma no se puede materializar con solo propuestas de incorporación al régimen democrático, de instrumentos como los referendos o las consultas o las iniciativas populares, y mucho menos eliminando la representación.

En realidad, la participación política como cotidianeidad democrática o como parte de la democracia como forma de vida, sólo puede darse a nivel local. No hay otra instancia para ello en los Estados; lo demás es falacia y engaño, o mecanismos de democracia directa que son otra cosa, o instrumentos para el ejercicio del control de la ciudadanía desde el gobierno central. Por ello es que el tema de la “participación,” precisamente, no tiene tanta notoriedad en los países europeos, donde la participación es de todos los días, en las pequeñas cosas urbanas y rurales que pueden tratarse en los tantos pequeños municipios urbanos y rurales que existen.

Por ello, sin temor a equivocarnos podemos afirmar que no puede haber participación política sin descentralización política territorial, es decir, sin que exista una multiplicidad de poderes municipales locales y regionales; sin ellos, en definitiva, no puede haber una democracia participativa. Lo que habría es centralismo, que es la base de la exclusión política al concentrar el poder en unos pocos electos, y a la vez, el motivo del desprestigio de la democracia representativa por más aditivos de democracia directa o refrendaria se le implante.

No hay otra forma de perfeccionar la democracia y hacerla más participativa y más representativa, que no sea acercando el Poder al ciudadano, lo que sólo puede llevarse a cabo descentralizando política y territorialmente el Poder del Estado y llevarlo hasta la más pequeña de las comunidades; es decir, distribuyendo el Poder en el territorio nacional.¹⁶ Por tanto, sólo municipalizando los territorios de nuestros países, podremos rescatar, más de doscientos años después, lo que fue la decisión terminante de la Asamblea Nacional Constituyente francesa antes referida, adoptada en aquél diciembre de 1789, y que hoy se traduciría en la frase de que toda comunidad rural, todo caserío, todo pueblo, todo barrio urbano, debería tener su autoridad local como comunidad política con gobierno electo mediante sufragio. Y ese, en definitiva, es el municipio, tal como se enunció, por ejemplo, en la Constitución de la Provincia del Chaco, de Argentina: “Todo centro de población constituye un municipio autónomo...”¹⁷

16 Véase en *XXV Congreso Iberoamericano de Municipios, Guadalajara, Jalisco, México del 23 al 26 de octubre de 2001*, Fundación Española de Municipios y Provincias, Madrid 2003, pp.453 y ss

17 Artículo 182. Citado por Augusto Hernández Barrera, “Objetivos inéditos de la categorización municipal” en Luis Villar Borda et al, *Problemática de los Pequeños Municipios en Colombia ¿Supresión o reforma?*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá 2003, p. 108. Véase además, Augusto Hernández Becerra, *Ordenamiento y desarreglo territorial en Colombia*, Ins-

De allí la enorme revalorización que requiere en nuestros países el tema del pequeño municipio como parte del proceso de descentralización político-territorial, para asegurar no sólo la presencia del Estado en el territorio, sino para hacer posible la participación democrática, partiendo de la necesaria diversidad que deben tener las entidades locales; es decir, todo lo contrario al uniformismo organizacional. Por ello, por ejemplo, superado el autoritarismo en Venezuela, pues la democracia volverá, la estructura que pueda existir de los Consejos Comunales habrá que democratizarla, de manera que sean pequeños municipios, es decir, pequeñas autoridades locales como la unidad política primaria en la organización nacional como la concibe la Constitución.

En fin, lo que tenemos que tener claro, desde las trincheras del municipalismo y la democracia, es que no hay que temerle a la descentralización política, pues se trata de un fenómeno propio de las democracias, que por supuesto es temido por los autoritarismos. Por ello es que hemos dicho que no hay ni ha habido autocracias descentralizadas, siendo los autoritarismos los que rechazan tanto la descentralización política como la participación democrática, incluyendo los autoritarismos que tradicionalmente nos han gobernado bajo el ropaje del “centralismo democrático,” de cualquier cuño que sea, incluso de orden partidista.

El reto que tenemos los demócratas y municipalistas en el momento actual en América Latina, es que no nos dejemos engañar con los cantos de sirenas autoritarios que no se cansan de hablar de “democracia participativa,” pero no para hacerla posible descentralizando el poder en el territorio, sino para acabar con la democracia representativa, imposibilitando a la vez la participación. No nos confundamos los demócratas al intentar dar respuesta a las exigencias políticas crecientes de participación democrática, con el sólo establecimiento de paños calientes de carácter refrendario o de iniciativas o consultas populares, que no la agotan en absoluto. En fin, no le tengamos miedo a lo pequeño, que territorialmente hablando es precisamente la lugarización, el pequeño municipio rural y la subdivisión municipal suburbana, siempre que sea producto del ejercicio democrático representativo, con gobiernos locales electos mediante sufragio.

III. EL INICIO DEL ENGAÑO “PARTICIPATIVO” EN VENEZUELA EN 2006 CON LA CREACIÓN DE INSTANCIAS ASAMBLEARIAS NO REPRESENTATIVAS (CONSEJOS COMUNALES) AL MARGEN DE LOS MUNICIPIOS, VIOLANDO LA CONSTITUCIÓN

De lo anterior resulta, en contraste, que ha sido por las deficiencias de la democracia puramente representativa, con la cual la participación se había reducido a la votación para la elección de representantes, y a la inscripción en partidos políticos que había asumido el monopolio de la representatividad y de la propia participación política, que en América Latina desde hace unos lustros ha comenzado a surgir un persistente discurso a favor de la “democracia participativa,” que fue recogido por el gobierno autoritario que se instaló en Venezuela a partir de 1998, pero no para efectivamente reforzar la democracia, sino para acabar con ella en su globalidad, mediante el establecimiento de un sistema denominado de “democracia participativa” montado en un esquema de Estado Comunal, que no es otra cosa que un sistema institucional para el centralismo, para hacerle creer a la población que participa en la toma de decisiones públicas, cuando en realidad lo que se hace es manipular-

tituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita, Bogotá 2001.

la desde el poder central, acentuando su control en todos los ámbitos sociales.

Fue así, que en 2006 en Venezuela comenzó el proceso, mediante la institucionalización de un sistema de Consejos Comunales,¹⁸ como instrumentos del gobierno autoritario para “regular” y “confinar” la participación ciudadana con un doble propósito: por una parte, para eliminar la democracia representativa; y por la otra, como antes se dijo, para desmunicipalizar su ámbito de ejercicio. Como antes se dijo, en la Constitución de 1999, el Municipio es la unidad política primaria dentro de la organización pública nacional (art. 168) que como parte del sistema constitucional de distribución vertical del Poder Público (art. 136), en el nivel territorial inferior, es la entidad política que debería estar llamada a hacer efectiva la participación ciudadana. Para ello, por supuesto, tendría que multiplicarse en el territorio, única forma de poder lograr como lo indicó el artículo 2º de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal de 2005¹⁹ conforme a lo dispuesto en el artículo 168 de la Constitución, que el municipio pudiera efectivamente incorporar “la participación ciudadana de manera efectiva, suficiente y oportuna, en la definición y ejecución de la gestión pública y en el control y evaluación de sus resultados.”

De ello, lo que resultaba necesario, y lo sigue siendo, era una gran reforma del régimen municipal para acercar el poder municipal al ciudadano, municipalizándose definitivamente todo el territorio, lo que la propia Ley Orgánica impidió. Sin embargo, en lugar de reformar dicha Ley Orgánica y establecer entidades municipales o del municipio más cerca de las comunidades, lo que optó fue por crear mediante la Ley de los Consejos Comunales de 2006, un sistema institucional centralizado en paralelo al régimen municipal e incluso ignorando su propia existencia, concibiéndose a la “comunidad” fuera del mismo municipio, organizada en Consejos Comunales, supuestamente “en el marco constitucional de la democracia participativa y protagónica,” concebidos como “instancias de participación, articulación e integración entre las diversas organizaciones comunitarias, grupos sociales y los ciudadanos.” Fue en estos Consejos Comunales que se comenzaron a establecer conforme a la Ley de 2006 sin relación alguna con los Municipios, donde entonces se ubicaron las Asambleas de Ciudadanos como la instancia primaria para el ejercicio del poder, la participación y el protagonismo popular, cuyas decisiones se concibieron como de carácter vinculante para el consejo comunal respectivo (art. 4,5).

Con esta Ley de los Consejos Comunales de 2006, además, supuestamente abogando por una “participación popular,” pero en un esquema completamente antidemocrático por la ausencia de representatividad, se sustituyó la “representación” que origina el sufragio en entidades políticas como los municipios, por la organización de entidades denominadas del “Poder Popular” que no tienen origen representativo electoral, en las cuales se pretendió ubicar la participación ciudadana, pero sometida al control del vértice del poder central, sin que los titulares rindan cuentas al pueblo, como esquema establecido completamente paralelo al régimen municipal y desvinculado totalmente de la descentralización política o la

¹⁸ Véase la Ley de los Consejos Comunales, *Gaceta Oficial* N° 5806 Extra. de 10 de abril de 2006.

¹⁹ Véase la Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, *Gaceta Oficial* N° 38.327 de 02-12-2005. Véanse los comentarios a esta Ley en el libro: *Ley Orgánica del Poder Público Municipal*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007. La Ley fue reformada en 2010, *Gaceta Oficial* N° 6.015 Extra. de 28 de diciembre de 2010.

distribución vertical del poder público que establece la Constitución, es decir, desvinculado de los Estados, Municipios y Parroquias.

Por ello, los Consejos Comunales se comenzaron a integrar conforme a un esquema estatal centralizado, que tuvo inicialmente en su cúspide a una Comisión Nacional Presidencial del Poder Popular designada y presidida por el Presidente de la República, la cual, a su vez, designaba en cada Estado a las Comisiones Regionales Presidenciales del Poder Popular, previa aprobación del Presidente de la República (art. 31); y designaba además, en cada municipio, las Comisiones Locales Presidenciales del Poder Popular, también previa aprobación del Presidente de la República (art. 32); sin participación alguna de los Gobernadores de Estado ni de los Alcaldes municipales que son las autoridades democráticas por excelencia en el territorio. En la práctica, en todo caso, lo que se evidenció fue que no se logró desarrollar los Concejos Comunales conforme al discurso gubernamental y a las previsiones teóricas de la Ley, al punto de que se llegó a observar que “Mientras que los objetivos y el discurso presidencial hablan de empoderamiento, transformación y democratización, las praxis observadas apuntan hacia el clientelismo, la cooptación, la centralización y la exclusión por razones de polarización política.”²⁰

La Ley de 2006, además, en paralelo al Municipio que es constitucionalmente la unidad primaria para la participación, concibió a la Asamblea de Ciudadanos como la instancia primaria para el ejercicio del poder, la participación y el protagonismo popular, cuyas decisiones redispuso que eran de carácter vinculante para el Consejo Comunal respectivo (art. 4,5). Esta Asamblea de Ciudadanos se la reguló como “la máxima instancia de decisión del Consejo Comunal”, integrada por los habitantes de la comunidad, mayores de 15 años. El legislador, quizás, lo que quiso fue regular las antiguas Asambleas de vecinos, pero las denominó erróneamente como Asambleas de ciudadanos, violando así la Constitución, que las concibe como una instancia para el ejercicio de derechos políticos que sólo pueden ejercer los ciudadanos. La Asamblea de Ciudadanos conforme al artículo 6 de la Ley de 2006, por otra parte, tenía entre sus atribuciones “elegir” a los “voceros” e integrantes de los órganos comunitarios, y revocarles el mandato, eliminando de esta instancia toda idea de representación y de sufragio universal, directo y secreto. Los Consejos Comunales creados en dicha ley de 2006, por otra parte, debían ser registrados ante la Comisión Presidencial del Poder Popular, con lo que se les revestía de personalidad jurídica;²¹ inscripción que, por tanto, dejaba en manos del Poder Ejecutivo nacional aceptar o no la existencia misma de dichos

²⁰ Véase en María Pilar García-Guadilla “La praxis de los consejos comunales en Venezuela: ¿Poder popular o instancia clientelar?,” en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, abr. 2008, Vol. 14, N° 1, p. 125-151. Véase en http://www.scielo.org.ve/scielo.php?pid=S1315-64112008000100009&script=sci_arttext

²¹ Para 2007 se daba una cifra de entre 18.000 y 20.000 Consejos Comunales. Véase María Pilar García-Guadilla, “La praxis de los consejos comunales en Venezuela: ¿Poder popular o instancia clientelar?,” en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, abr. 2008, Vol. 14, N° 1, p. 125-151. Véase en http://www.scielo.org.ve/scielo.php?pid=S1315-64112008000100009&script=sci_arttext. Véase en general sobre el proceso de creación de consejos comunales de acuerdo con la Ley de 2006, en Steve Ellner, “Un modelo atractivo con fallas: los Consejos Comunales de Venezuela”, en <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=87637>; y Miguel González Marregot, “La ley de los consejos comunales: un año después (y II)”, Sábado, 21 de abril de 2007, en <http://queremoselegir.org/la-ley-de-los-consejos-comunales-un-ano-despues-y-ii/>

Consejos, controlándolos políticamente.²²

Estas reformas que se comenzaron a implementar legalmente en 2006, fueron parte del proyecto de reforma constitucional que en 2007 el Presidente de la República presentó ante la Asamblea Nacional y con la cual se buscaba establecer un Estado Socialista, Centralizado, Policial y Militarista²³ montado sobre el denominado Poder Popular, en sustitución del Estado Constitucional de derecho regulado en la Constitución de 1999, en el cual jugaban importante papel, precisamente, los consejos comunales. Dicha reforma constitucional de 2007, sin embargo, luego de aprobada por la Asamblea Nacional,²⁴ fue sometido a referendo aprobatorio en diciembre de 2007, habiendo sido rechazado mayoritariamente por el pueblo. La orientación de la reforma la dio el propio Presidente de la República durante todo el año 2007, y en particular en su “Discurso de Presentación del Anteproyecto de reforma a la Constitución ante la Asamblea Nacional” en agosto de 2007,²⁵ en el cual señaló con toda claridad que el objetivo central de la misma era “la construcción de la Venezuela bolivariana y socialista”²⁶; es decir, como lo expresó, se trataba de una propuesta para sembrar “el socialismo en lo político y económico,”²⁷ considerando que todos los que habían

²² Sobre esto Miguel González Marregot ha señalado que “El elemento central de las críticas a los consejos comunales es su dependencia y sujeción a una red de Comisiones Presidenciales del Poder Popular, designada “a dedo” desde del Poder Nacional. Sin embargo, las Comisiones Presidenciales del Poder Popular no existen por ahora, en el ámbito municipal. Y su creación no ha sido implementada aún; quizás por una mezcla de la incapacidad operativa oficial con una dosis de cálculo político. Las Comisiones Presidenciales del Poder Popular son una demostración de la visión centralista y concentradora de la gestión pública que va a suprimir las propias posibilidades de participación popular que brindarían los consejos comunales. Una deuda sensible, en este contexto, es la inoperancia del Servicio Autónomo Fondo Nacional de los Consejos Comunales, que estaría adscrito al Ministerio de Finanzas; y cuyo Reglamento Orgánico fue publicado en *la Gaceta Oficial* N° 346.196 de fecha 18 de Mayo de 2006; es decir, hace nueve meses. Por si fuera, poco la Ley de los Consejos Comunales, promulgada en Abril del año pasado, no ha sido aún reglamentada mediante un proceso de consulta pública.” En “Consejos Comunales: ¿Para qué?,” en *Venezuela Analítica*, Viernes, 9 de febrero de 2007, <http://www.analitica.com/va/politica/opinion/7483372.asp>

²³ Véase Allan R. Brewer-Carías, *Hacia la consolidación de un Estado Socialista, Centralizado, Policial y Militarista, Comentarios sobre el sentido y alcance de las propuestas de reforma constitucional 2007*, Colección Textos Legislativos, N° 42, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007, 157 pp.

²⁴ Véase Allan R. Brewer-Carías, *La Reforma Constitucional de 2007 (Comentarios al proyecto inconstitucionalmente sancionado por la Asamblea Nacional el 2 de noviembre de 2007)*, Colección Textos Legislativos, N° 43, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007, 224 pp.

²⁵ Véase *Discurso de Orden pronunciado por el ciudadano Comandante Hugo Chávez Frías, Presidente Constitucional de la República Bolivariana de Venezuela en la conmemoración del Ducentésimo Segundo Aniversario del Juramento del Libertador Simón Bolívar en el Monte Sacro y el Tercer Aniversario del Referendo Aprobatorio de su mandato constitucional*, Sesión especial del día Miércoles 15 de agosto de 2007, Asamblea Nacional, División de Servicio y Atención legislativa, Sección de Edición, Caracas 2007.

²⁶ *Idem*, p. 4.

²⁷ *Idem*, p. 33.

votado por su reelección en 2006 habían “votado por el socialismo”²⁸ lo que por supuesto no era cierto.

Por ello, el Anteproyecto de Reforma que sometió a la discusión de la Asamblea Nacional, era para “la construcción del Socialismo Bolivariano, el Socialismo venezolano, nuestro Socialismo, nuestro modelo socialista,”²⁹ cuyo “núcleo básico e indivisible” era “la comunidad,” “donde los ciudadanos y las ciudadanas comunes, tendrán el poder de construir su propia geografía y su propia historia.”³⁰ Y todo ello bajo la premisa de que “sólo en el socialismo será posible la verdadera democracia.”³¹ pero por supuesto, una “democracia” sin representación que, como lo propuso el Presidente y fue sancionado por la Asamblea Nacional en la rechazada reforma del artículo 136 de la Constitución, “no nace del sufragio ni de elección alguna, sino que nace de la condición de los grupos humanos organizados como base de la población.” Es decir, se buscaba establecer una “democracia” que no era democracia, pues en el mundo moderno no hay ni ha habido democracia sin elección de representantes. Se buscaba además, establecer una doctrina política oficial de carácter socialista, que se denominaba además como “doctrina bolivariana,” con lo cual se eliminaba toda posibilidad de pensamiento distinto al “oficial,” abriéndose, por tanto, la posibilidad de criminalizar toda disidencia.

Por la otra, también se buscaba transformar el Estado en un Estado Centralizado, de poder concentrado bajo la ilusión del Poder Popular, lo que implicaba la eliminación definitiva de la forma federal del Estado, imposibilitando la participación política y degradando la democracia representativa; todo ello, mediante la supuesta organización de la población para la participación en los Consejos del Poder Popular, como los Comunales, que eran y son instituciones sin autonomía política alguna, cuyos miembros se pretendía declarar, en la propia Constitución, que no fueran electos.

En específico, la reforma constitucional propuesta en relación con el artículo 16 de la Constitución, buscaba crear las comunas y comunidades como “el núcleo territorial básico e indivisible del Estado Socialista Venezolano;” con el artículo 70, se definían los medios

²⁸ *Idem*, p. 4. Lo que no era cierto. En todo caso, se pretendió imponer al 56% de los votantes que no votaron por la reelección del presidente, la voluntad expresada por sólo el 46% de los votantes inscritos en el Registro Electoral que votaron por la reelección del Presidente. Según las cifras oficiales del CNE, en las elecciones de 2006, de un universo de 15.784.777 votantes inscritos en el Registro Electoral, sólo 7.309.080 votaron por el Presidente.

²⁹ Véase *Discurso...* p. 34.

³⁰ *Idem*, p. 32.

³¹ *Idem*, p. 35. Estos conceptos se recogieron igualmente en la *Exposición de Motivos* para la Reforma Constitucional, Agosto 2007, donde se expresó la necesidad de “ruptura del modelo capitalista burgués” (p. 1), de desmontar la superestructura que le da soporte a la producción capitalista”(p. 2); de “dejar atrás la democracia representativa para consolidar la democracia participativa y protagónica”(p. 2); de “crear un enfoque socialista nuevo” (p. 2) y “construir la vía venezolana al socialismo”(p. 3); de producir “el reordenamiento socialista de la geopolítica de la Nación” (p. 8); de la “construcción de un modelo de sociedad colectivista” y “el Estado sometido al poder popular”(p. 11); de “extender la revolución para que Venezuela sea una República socialista, bolivariana”, y para “construir la vía venezolana al socialismo; construir el socialismo venezolano como único camino a la redención de nuestro pueblo”(p. 19).

de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio directo de su soberanía mediante todo tipo de consejos, “para la construcción del socialismo,” haciéndose mención a las diversas asociaciones “constituidas para desarrollar los valores de la mutua cooperación y la solidaridad socialista;” con el artículo 158, se buscaba eliminar toda mención a la descentralización como política nacional, y definir como política nacional, “la participación protagónica del pueblo, restituyéndole el poder y creando las mejores condiciones para la construcción de una democracia socialista;” con el artículo 168 relativo al Municipio, se buscaba precisar la necesidad de incorporar “la participación ciudadana a través de los Consejos del Poder Popular y de los medios de producción socialista;” con el artículo 184, se buscaba orientar la descentralización de Estados y Municipios, vaciándolos de competencias, para permitir “la construcción de la economía socialista.”

Segundo, en relación con el artículo 158 se buscaba eliminar toda referencia a la descentralización política siguiendo la orientación de la práctica política centralista de los últimos años, y centralizar completamente el Estado, eliminando toda idea de autonomía territorial y de democracia representativa a nivel local, es decir, de la unidad política primaria en el territorio. Con la rechazada reforma constitucional, en este campo, se buscaba materializar una supuesta “nueva geometría del poder” donde no había ni podía haber autonomías, con la propuesta de creación de nuevas instancias territoriales, todas sometidas al poder Central, mediante las cuales el Poder Popular³² supuestamente iba a desarrollar “formas de agregación comunitaria política territorial” que constituían formas de autogobierno, pero sin democracia representativa alguna, sino sólo como “expresión de democracia directa” (art. 16). Con ello se pretendía lograr la eliminación de los entes territoriales descentralizados políticamente, sin las cuales no puede haber efectivamente democracia participativa, y la creación en su lugar de Consejos del poder popular que no pasan de ser una simple manifestación de movilización controlada desde el Poder Central.

Ello fue lo que efectivamente ocurrió con los Consejos Comunales creados por Ley en 2006³³, cuyos miembros no eran electos mediante sufragio sino designados por Asambleas de ciudadanos controladas por el propio Poder Ejecutivo Nacional. Ello era lo que con la rechazada reforma constitucional, se pretendía consolidar en el texto fundamental, al proponerse la sustitución de los Municipios, por las comunidades, como el “núcleo territorial básico e indivisible del Estado Socialista Venezolano”, que debían agrupar a las comu-

³² En la *Exposición de Motivos del Proyecto de Reforma Constitucional* presentado por el Presidente de la República en agosto 2007, se lee que el Poder Popular “es la más alta expresión del pueblo para la toma de decisiones en todos sus ámbitos (político, económico, social, ambiental, organizativo, internacional y otros) para el ejercicio pleno de su soberanía. Es el poder constituyente en movimiento y acción permanente en la construcción de un modelo de sociedad colectivista de equidad y de justicia. Es el poder del pueblo organizado, en las más diversas y disímiles formas de participación, al cual está sometido el poder constituido. No se trata del poder del Estado, es el Estado sometido al poder popular. Es el pueblo organizado y organizando las instancias de poder que decide las pautas del orden y metabolismo social y no el pueblo sometido a los partidos políticos, a los grupos de intereses económicos o a una particularidad determinada”, *cit.*, p. 11.

³³ Véase los comentarios sobre ello en Allan R. Brewer-Carías, “Introducción General al Régimen del Poder Público Municipal,” en, *Ley Orgánica del Poder Público Municipal*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007, pp. 75 y ss.

nas (socialistas)³⁴ como “células sociales del territorio,” las cuales se debían agrupar en ciudades que eran las que se pretendía concebir como “la unidad política primaria de la organización territorial nacional.” En la rechazada reforma constitucional se buscaba además establecer en forma expresa que los integrantes de los diversos Consejos del Poder Popular no nacían “del sufragio ni de elección alguna, sino que nace de la condición de los grupos humanos organizados como base de la población.”

Con ello, en definitiva, en nombre de una “democracia participativa y protagónica”, lo que se buscaba era poner fin en Venezuela a la democracia representativa a nivel local, y con ello, de todo vestigio de autonomía política territorial que es la esencia de la descentralización.

Tercero, en relación con el artículo 62 de la Constitución que consagra el derecho de los ciudadanos “de participar libremente en los asuntos públicos,” con la reforma constitucional se buscaba agregar a los mecanismos de participación enumerados en el artículo 70, a los Consejos del Poder Popular, con los cuales aquella perdía su carácter libre pues se buscaba que quedaran reducidos al único propósito de “la construcción del socialismo,” de manera que quien no quisiera construir socialismo alguno, hubiera quedado excluido del derecho a la participación política, que sólo estaba destinado a desarrollar los valores de “la solidaridad socialista” y no era libre como indica el artículo 62.

IV. LA ELIMINACIÓN DEFINITIVA DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y EL SECUESTRO DE LA PARTICIPACIÓN A NIVEL LOCAL CON EL ESTABLECIMIENTO, EN 2009-2010, DE UN “ESTADO COMUNAL” O DEL “PODER POPULAR” CREADO EN PARALELO AL ESTADO CONSTITUCIONAL

Como se dijo, la propuesta presidencial de reforma constitucional de 2007 fue rechazada por el pueblo en el referendo de diciembre de ese mismo año, en votación mayoritaria, cuyos resultados finales, sin embargo, nunca fueron dados oficialmente por el Consejo Nacional Electoral. No es difícil imaginar la razón de esta abstención, que por supuesto fue la abrumadora votación de rechazo.

En 2009, sin embargo, se reformó la Ley relativa a los Consejos Comunales de 2009, con la cual ahora con un carácter orgánico,³⁵ se comenzó con la implementación, por supuesto en forma inconstitucional, de algunos de los postulados esenciales de la rechazada reforma constitucional de 2007.

³⁴ En la *Exposición de Motivos* del Proyecto de Reforma Constitucional presentado por el Presidente de la República en agosto 2007, a las comunas se las califica como “comunas socialistas”, y se la define como “Es un conglomerado social de varias comunidades que poseen una memoria histórica compartida, usos, costumbres y rasgos culturales que los identifican, con intereses comunes, agrupadas entre sí con fines político-administrativos, que persiguen un modelo de sociedad colectiva de equidad y de justicia”, *cit.*, p. 12.

³⁵ Véase en *Gaceta Oficial* N° 39.335 de 28-12-2009. Véase Claudia Nikken, “La Ley Orgánica de los Consejos Comunales y el derecho a la participación ciudadana en los asuntos públicos,” en Allan R. Brewer-Carías et al., *Leyes Orgánicas del Poder Popular*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2011, pp. 183 ss.

En efecto, la Ley Orgánica de 2009 tuvo por objeto regular la constitución, conformación, organización y funcionamiento de los consejos comunales “como una instancia de participación para el ejercicio directo de la soberanía popular” (art. 1); definiéndolos su-puestamente “en el marco constitucional de la democracia participativa y protagónica,” como “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 (art. 2). Sobre este aspecto insistió la Ley Orgánica en su artículo 3, al prescribir que la organización, funcionamiento y acción de los consejos comunales se rige por los principios y valores de “participación, corresponsabilidad, democracia, identidad nacional, libre debate de las ideas, celeridad, coordinación, cooperación, solidaridad, transparencia, rendición de cuentas, honestidad, bien común, humanismo, territorialidad, colectivismo, eficacia, eficiencia, ética, responsabilidad social, control social, libertad, equidad, justicia, trabajo voluntario, igualdad social y de género, *con el fin de establecer la base sociopolítica del socialismo* que consolide un nuevo modelo político, social, cultural y económico.”

De estas normas resulta, por tanto, que lo que se quiso establecer en la Ley Orgánica de 2009 fue un medio de participación política “para el ejercicio directo de la soberanía popular,” en el “marco constitucional de la democracia participativa y protagónica,” como “instancias de participación, articulación e integración entre los ciudadanos,” para “ejercer el gobierno comunitario.” Aparte de que ese supuesto “gobierno” comunitario no es representativo, violando el artículo 6 de la Constitución, lo cierto de la Ley es que esa participación así definida se ignora que corresponde en la Constitución exclusivamente a los ciudadanos, como derecho político (art.39), y se confunde con otros medios de participación vecinal o comunitaria que no son reservados a los ciudadanos. La Ley Orgánica, por tanto, en forma evidentemente incorrecta e inconstitucional mezcló dos derechos de las personas vinculados con la participación: la participación ciudadana con la participación individual o comunitaria.

Esta reforma de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales de 2009, por otra parte, se completó en diciembre de 2010, con un conjunto de leyes orgánicas, todas sancionadas al margen de la Constitución, que como se dijo, han organizado un Estado paralelo al Estado Constitucional, denominado “Estado del Poder Popular” o “Estado Comunal,” y que tiene a las Comunas y a los Consejos Comunales como sus pilares fundamentales de su funcionamiento.³⁶ Dichas leyes orgánicas de diciembre de 2010 fueron las Leyes Orgánicas del Poder Popular, de las Comunas, del Sistema Económico Comunal, de Planificación Pública y Comunal y de Contraloría Social.³⁷ Además, en el mismo marco de estructuración del Estado Comunal montado sobre el Poder Popular antes se había sancionado la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno,³⁸ y luego se reformó de la Ley Orgánica del Poder Público

³⁶ Véase sobre ese conjunto de leyes, Allan R. Brewer-Carías *et al.*, *Leyes Orgánicas del Poder Popular*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2011.

³⁷ Véanse en *Gaceta Oficial* N° 6.011 Extra. de 21-12-2010.

³⁸ Véase en *Gaceta Oficial* N° 5.963 Extra. de 22-02-2010

Municipal,³⁹ y de las Leyes de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, y de los Consejos Locales de Planificación Pública.⁴⁰

De estas leyes se observa, ante todo que en forma contraria a la Constitución, el derecho político a la participación, que en ella se reserva a los ciudadanos, se extiende no ciudadanos, como son los extranjeros o los menores; se lo conciba en forma restringida, es decir, sin que pueda ejercerse libremente, al reducirse en su ejercicio sólo para la ejecución de una orientación política exclusionista como es el socialismo, eliminando cualquier otra; su ejercicio se organiza en forma centralizada, sometido a la sola conducción por parte del Poder Nacional y, en particular, del Ejecutivo Nacional, excluyéndose de su ámbito a los Estados y Municipios; y en particular, se excluya a este último (el Municipio) como unidad política primaria que es en la organización nacional, del ámbito de su ejercicio, desmunicipalizándose, al concebirse otra entidad no autónoma políticamente para materializarlo como es el caso de los Concejos Comunales creados sin autonomía política y fuera del gobierno local.

Al contrario, sólo mediante una reforma constitucional del artículo 30 de la Constitución es que podía extenderse la ciudadanía a los extranjeros, a los efectos de que pudieran ejercer el derecho político a la participación; sólo mediante una reforma constitucional del artículo 62 de la Constitución es que se podía eliminar el carácter libre del ejercicio del derecho a la participación ciudadana y restringirlo sólo para la consecución del socialismo; sólo mediante una reforma constitucional de los artículos 4 y 136 de la Constitución, es que se podía eliminar la forma descentralizada del ejercicio de la participación ciudadana en el sistema de distribución vertical del Poder Público, y concebir su ejercicio sólo sometido a la sola conducción por parte del Poder Nacional y, en particular, del Ejecutivo Nacional; y sólo mediante una reforma constitucional del artículo 168 de la Constitución es que se podía excluir al Municipio del ámbito de ejercicio del derecho político a la participación ciudadana, desmunicipalizándose, y concebirse una unidad primaria no autónoma políticamente, como los Concejos Comunales creados sin autonomía política y fuera del gobierno local, para canalizar su ejercicio.

Y esto es precisamente lo que se ha establecido en las Leyes Orgánicas del Poder Popular, de los Consejos Comunales y de las Comunas, al regularse el régimen del derecho a la participación ciudadana, y crearse a dichos Concejos Comunales, como “una instancia de participación para el ejercicio directo de la soberanía popular” (art. 1) “en la construcción del nuevo modelo de sociedad socialista” (art. 2), “con el fin de establecer la base sociopolítica del socialismo que consolide un nuevo modelo político, social, cultural y económico” (art. 3); en una forma completamente distinta a la establecida en la Constitución, cuyo texto se viola abiertamente. Con estas Leyes Orgánicas, en realidad, y en forma completamente inconstitucional, lo que se ha pretendido es implementar las reformas constitucionales sobre el “Poder Popular” que se habían querido introducir con la Reforma Constitucional sancionada de 2007,⁴¹ la cual, sin embargo, fue rechazada mayoritariamente por el pueblo.

³⁹ Véase en *Gaceta Oficial* N° 6.015 Extra. de 28-12-2010

⁴⁰ Véanse en *Gaceta Oficial* N° 6.017 Extra. de 30-12-2010

⁴¹ Véase Sobre dicha reforma Allan R. Brewer-Carías, *La Reforma Constitucional de 2007*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007.

En efecto, por ejemplo, en la Ley Orgánica de los Consejos Comunales se regula la participación vinculada necesariamente a “construcción del nuevo modelo de sociedad socialista” y “con el fin de establecer la base sociopolítica del socialismo,” lo que es inconstitucional pues elimina el carácter libre de la participación política que garantiza el artículo 62 de la Constitución, siendo además contrario al derecho constitucional que todos tienen al “libre desenvolvimiento de su personalidad” (art. 20); niega el carácter plural del sistema político que garantizan los artículos 2 y 6 de la Constitución, al encasillar un instrumento de gobierno como es el de los Consejos Comunales, dentro de un marco ideológico único y ahora “oficial,” como es el socialismo, de manera que las personas que no crean ideológicamente en esta doctrina o se opongan legítimamente a ella, quedarían excluidos de la posibilidad de participar en aquellos, lo que es contrario a la democracia; y establece un sistema discriminatorio, contrario al principio de igualdad establecido en el artículo 21 de la Constitución.⁴²

Ahora bien, y teniendo en cuenta todas estas violaciones a la Constitución derivadas de tratar de “imponer” a las personas una ideología, al punto de cerrarle las puertas a la participación política a aquellos que no compartan la misma, debe destacarse que el sistema de “participación” que regula la Ley Orgánica tiene su base fundamental territorial en la unidad social dispuesta para el funcionamiento de los Consejos Comunales, y que la Ley califica como la “Comunidad,” la cual se concibe como el “núcleo espacial básico e indivisible constituido por personas y familias que habitan en un ámbito geográfico determinado, vinculadas por características e intereses comunes; comparten una historia, necesidades y potencialidades culturales, económicas, sociales, territoriales y de otra índole.” Ese ámbito geográfico donde habitan las personas que conforman la comunidad es “el territorio que ocupan” y “cuyos límites geográficos se establecen o ratifican en Asamblea de Ciudadanos, de acuerdo con sus particularidades y considerando la base poblacional de la comunidad” (art. 4,1 y 2).

La base poblacional para la conformación de una Comunidad a los efectos de la constitución de los Consejos Comunales, es decir, el número de habitantes que debe existir en

⁴² Sobre esto, contradiciendo lo que se ha previsto en el texto de la Ley Orgánica y en la práctica de los consejos comunales, Marta Harnecker, ha insistido en que “el poder popular no elimina el pluralismo político-ideológico” por lo que “no puede teñirse del color de un partido político, ni de una corriente religiosa; el poder popular debe ser de muchos colores, debe ser un arco iris y debe dar cabida a todas y todos los ciudadanos de Venezuela que deseen participar. Son las personas que habitan en una comunidad, centro de trabajo o estudio las que deben elegir democráticamente sus voceros y voceras y estos naturalmente representan diferentes posiciones políticas e ideológicas, dependiendo de la fuerza que esas posiciones tengan en sus respectivas comunidades.” Véase Marta Harnecker, *De los Consejos Comunales a las Comunas. Construyendo el Socialismo del Siglo XXI*, 2 abril 2009, párrafo 268, en <http://www.scribd.com/doc/16299191/Harnecker-Marta-De-los-consejos-comunales-a-las-comunas-2009>. En el mismo libro la autora ha advertido sobre la necesidad de “evitar la manipulación política” ya que “los consejos comunales deben ser arco iris”, indicando que “Se ha insistido mucho en que es necesario evitar toda manipulación política o de otra índole en la conformación de los consejos comunales. No se trata de conformar los consejos comunales sólo con los partidarios de Chávez; estas instituciones comunitarias deben estar abiertas a todos los ciudadanos y ciudadanas, sean del color político que sean.” *Idem*, Párrafo 185.

su ámbito geográfico y que mantiene la “indivisibilidad de la comunidad” y garantiza “el ejercicio del gobierno comunitario y la democracia protagónica,” debe oscilar entre 150 y 400 familias en el ámbito urbano; y alrededor de 120 familias en el ámbito rural. En las comunidades indígenas el punto de referencia para la conformación de una Comunidad se estableció en 10 familias; (art. 4,3). Esta referencia poblacional, particularmente en el ámbito de las comunidades urbanas, es muy similar a la que se había establecido en la vieja Ley Orgánica de Régimen Municipal para la constitución de las Asociaciones de Vecinos, las cuales, en definitiva, han sido sustituidas por los Consejos Comunales.⁴³

En la Ley Orgánica los Consejos Comunales, a los efectos del funcionamiento de los mismos, los integra con las siguientes organizaciones: por una parte, por la Asamblea de Ciudadanos del Consejo Comunal, y por la otra, por las Unidades Ejecutiva, Administrativa y Financiera Comunitaria; y de Contraloría Social (art 19). En cuanto a la Asamblea de Ciudadanos conforme a la Ley Orgánica de 2009, pasó ahora a ser parte integrante de cada Consejo Comunal, concebida como la máxima instancia de deliberación y decisión para el ejercicio del poder comunitario, la participación y el protagonismo popular (art. 20), cuyas decisiones “son de carácter vinculante” pero sólo “para el Consejo Comunal.” (art. 20). De allí la importancia de estas Asambleas de ciudadanos y la obligación que tenía el Legislador de regularlas junto con los Consejos Comunales como real y verdaderamente “representativas” de la Comunidad, y asegurar que en ellas, efectivamente “participen” los habitantes de la misma.

Pero la Ley Orgánica, sin embargo, no garantizó nada de esto, pues en cuanto a la integración de las Asambleas de Ciudadanos, conforme al artículo 21 de la Ley Orgánica, previó que las mismas se constituyen por “los habitantes de la comunidad mayores de quince años, conforme a las disposiciones de la presente Ley” (art. 21), lo que, como se ha dicho, es una contradicción *in terminis* y además, inconstitucional, pues los extranjeros o menores de 18 años no son ciudadanos (art. 39, Constitución). En la Ley, las decisiones de tales Asambleas de Ciudadanos se adoptan por mayoría simple de los asistentes, siempre que concurran a la Asamblea en primera convocatoria un quórum mínimo del 30% de los habitantes miembros de la Comunidad y del 20% mínimo de los mismos en segunda convocatoria (art. 22). La Ley, por tanto, no garantiza efectiva la representatividad de la Comunidad en la Asamblea, al permitir que un órgano con los poderes decisorios que tiene, por ejemplo, de una Comunidad de 400 familias, que implica un universo de aproximadamente 1600 personas, se pueda constituir con solo la presencia de 320 personas, y pueda

⁴³ Con razón María Pilar García-Guadilla consideró las Asociaciones de Vecinos como los antecedentes de los Consejos Comunales. Véase en “La praxis de los consejos comunales en Venezuela: ¿Poder popular o instancia clientelar?,” en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, abr. 2008, Vol. 14, N° 1, p. 125-151. Véase en http://www.scielo.org/ve/scielo.php?pid=S1315-6411200-8000100009&script=sci_arttext. Sin embargo, Marta Harnecker, al analizar algunos de los “problemas” relativos al funcionamiento de los consejos comunales, destaca el hecho de que “se han transformado en una asociación de vecinos más, porque se deja toda la responsabilidad en manos de los voceros y voceras y a veces sólo en alguno de ellos.” Véase Marta Harnecker, *De los Consejos Comunales a las Comunas. Construyendo el Socialismo del Siglo XXI*, 2 abril 2009, párrafo 216, en <http://www.scribd.com/doc/16299191/Harnecker-Marta-De-los-consejos-comunales-a-las-comunas-2009>.

tomar decisiones con el voto de sólo 161 personas; es decir, en definitiva, con el voto del 10% de los habitantes de la Comunidad. Estas previsiones, por otra parte, en lugar de estimular la participación, lo que fomentan es la ausencia de participación, pues si las decisiones se pueden adoptar en esa forma, los habitantes no tendrán interés o posibilidad en participar.⁴⁴

Por otra parte, es a la Asamblea de ciudadanos a la que corresponde elegir y revocar a los voceros del Consejo Comunal “a través de un proceso de elección popular comunitaria (art. 23,3); designar a los voceros del Consejo Comunal para las distintas instancias de participación popular y de gestión de políticas públicas (art. 23,10); elegir y revocar los integrantes de la comisión electoral (art. 23,4); evaluar la gestión de cada una de las unidades que conforman el Consejo Comunal (art. 23,8); y designar a los y las miembros de la comisión de contratación, conforme a la Ley de Contrataciones Públicas (art. 23,12). Con esto, por supuesto, se eliminó toda idea de democracia representativa mediante personas electas por sufragio universal directo y secreto.

En efecto, conforme al artículo 4,6 de la Ley, los voceros de las Unidades de los Consejos Comunales son las personas electas mediante “proceso de elección popular,” a fin de coordinar el funcionamiento del Consejo Comunal, y la “instrumentación de las decisiones de la Asamblea de Ciudadanos.” Conforme a las atribuciones que les asigna la Ley, estos voceros de los Consejos Comunales, son los agentes a cuyo cargo está la conducción de las actividades de los mismos, y que en definitiva, “representan” a la Comunidad para el ejercicio de su derecho a participar. Sin embargo, precisamente porque en la práctica dichos voceros sean resultan realmente en “representantes”⁴⁵ de la Comunidad, conforme a la Constitución tendrían que ser electos como tales, mediante votación, no de un número reducido de personas-habitantes que puedan participen en una Asamblea de ciudadanos, que puede ser escuálida, sino de todos los ciudadanos habitantes que forman la Comunidad y que deben estar inscritos en el registro electoral que debe llevar la Comisión Electoral Permanente. Y dicha elección, en todo caso, tendría que realizarse conforme lo exige el artículo 63 de la Constitución mediante votaciones libres, universales, directas y secretas en las cuales se garantice el principio de la personalización del sufragio y la representación proporcional. En contraste con esta previsión constitucional, sin embargo, la supuesta “elec-

⁴⁴ Esto lo ha advertido Marta Harnecker, al destacar que “uno de los problemas que ha habido cuando se han conformado los consejos comunales, es que las asambleas de ciudadanas y ciudadanos no han logrado, en muchos casos, convocar a todas las personas que debían convocar. En algunos casos esto se debe a la apatía de la gente, en otros se debe a los defectos de la convocatoria. Muchas veces hay sectores de esa comunidad, especialmente los sectores más alejados que nunca han llegado a enterarse de que existe una asamblea, nunca fueron citados” Véase Marta Harnecker, *De los Consejos Comunales a las Comunas. Construyendo el Socialismo del Siglo XXI*, 2 abril 2009, párrafo 190, en <http://www.scribd.com/doc/16299191/Harnecker-Marta-De-los-consejos-comunales-a-las-comunas-2009> .

⁴⁵ A pesar de que en la página web del “Ministerio del Poder Popular para la Participación y Protección Social” se afirmaba que el vocero, a pesar de ser la persona “electa por la asamblea de ciudadanos y ciudadanas para cumplir con los *mandatos* de la comunidad,” sin embargo “no es un o una representante a quien le hemos entregado nuestro poder para que decida por nosotros.” Véase el anuncio sobre “Consejos Comunales. Base del Poder Popular. ¡Construir el Poder desde Abajo!” en <http://gp.cnti.ve/site/minpa-des.gob.ve/view/Consejos%20Comunales.php>

ción popular” que se establece en la Ley Orgánica de 2009 no es directa ni secreta, ya que incluso podría hacerse “a mano alzada,”⁴⁶ y en cuanto a la elección de los voceros de las unidades Ejecutiva, Administrativa y Financiera Comunitaria y de Contraloría Social, la hace la Asamblea de ciudadanos necesariamente “de manera uninominal” lo que implica que “en ningún caso, se efectuará por plancha o lista electoral” (art. 11), lo que no se ajusta a la previsión constitucional.

Por otra parte, a los efectos de la elección de los voceros, el artículo 11 de la Ley Orgánica establece el derecho de los “ciudadanos” de manera individual o colectiva a participar y postular los candidatos a voceros a las unidades del Consejo Comunal. Este derecho de participar y postular, por tanto, contradictoriamente no se atribuye en la Ley Orgánica a los “habitantes” de la comunidad, que son los supuestos electores, sino sólo a los venezolanos ciudadanos. Pero en cambio, al regular la condición de vocero de las Unidades de los Concejos Comunales, la Ley Orgánica establece que pueden postularse para tales cargos (al igual que para los integrantes de la comisión electoral), los venezolanos o extranjeros residentes, mayores de 15 años, habitantes de la comunidad con al menos un año de residencia en la misma, salvo en los casos de comunidades recién constituidas (at. 15,1). Esto significa que sólo pueden postular a los voceros, quienes sean ciudadanos; pudiendo ser electos como voceros, los extranjeros residentes y, por tanto, no ciudadanos. Sólo en el caso de los voceros de las Unidades Administrativa y Financiera Comunitaria y de Contraloría Social se exige que sean mayores de 18 años, no pudiendo formar parte de la comisión electoral (art. 15, in fine).

Los cargos de voceros de los Concejos Comunales, por otra parte, son revocables por la Asamblea de Ciudadanos (art. 39), mediante decisión tomada por mayoría simple de los asistentes a la Asamblea de Ciudadanos, siempre que la misma cuente con un quórum del 20% de la población mayor de quince años de esa comunidad (art. 41).

A partir de la reforma de la Ley Orgánica de los Concejos Comunales de 2009, por otra parte, los mismos adquieren su personalidad jurídica mediante su registro ante el Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social (art. 17), es decir, ante una unidad del Poder Ejecutivo Nacional, la cual tiene competencia para abstenerse a registrarlo cuando “tenga por objeto finalidades distintas a las previstas en la presente Ley” (art 18), es decir, por ejemplo, cuando sus voceros no estén comprometidos con la ideología socialista y quieran implantar el socialismo.

Con ello la Ley Orgánica de 2009 ha completado el proceso de centralización de la conducción de la participación ciudadana, al haber sustituido a las Comisiones Presidenciales del Poder Popular que establecía la Ley de 2006 como “órgano rector” del proceso, por uno de los Ministerios del Ejecutivo Nacional, en concreto, el “Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de participación ciudadana,” es decir, el Ministerio para las

⁴⁶ Así se informaba por el “Ministerio del Poder Popular para la Participación y Protección Social” en su página web al indicar dentro de las tareas del “equipo promotor” el “recoger ideas para definir con que sistema se va a votar: voto secreto o a mano alzada.” Véase el anuncio sobre “Concejos Comunales. Base del Poder Popular. ¡Construir el Poder desde Abajo!,” en <http://gp.cnti.ve/site/minpades.gob.ve/view/Concejos%20Comunales.php>

Comunas y Protección Social⁴⁷ al cual le asigna las funciones de dictar las políticas, estratégicas, planes generales, programas y proyectos para la participación comunitaria en los asuntos públicos, el cual debe acompañar a los consejos comunales en el cumplimiento de sus fines y propósitos, y facilitar la articulación en las relaciones entre éstos y los órganos y entes del Poder Público (art. 56).

REFLEXION FINAL: LA NECESARIA DEMOCRATIZACIÓN FUTURA DE LOS “CONSEJOS COMUNALES”

En el panorama antes mencionado, nos pone en evidencia cómo en Venezuela, al proclamarse la instauración de una supuesta “democracia participativa,” lo que se ha hecho es crear al margen de la Constitución y de sus previsiones sobre el municipio y la descentralización política, todo un sistema denominado de “participación popular,” pero para vaciar el municipio de toda competencia, y para anular la democracia representativa a nivel local, al punto de habérsela eliminado ya de las Juntas parroquiales .

En la Constitución de 1999, debe recordarse, al regularse al Poder Público Municipal, se concibió al Municipio como la unidad política primara en la organización nacional (art. 168), previéndose además, que la ley podía establecer otras entidades locales cuya organización debía ser siempre democrática y responder a la naturaleza propia del gobierno local (art. 169). Entre esas entidades locales, la Constitución reguló expresamente a las parroquias (art. 173).

Conforme a este esquema constitucional, el legislador, sin duda, podría acometer la definitiva reforma del régimen local en Venezuela y, por ejemplo, por una parte, multiplicar el número de municipios para acercarlos más a las comunidades, y por la otra, consolidar a los Consejos Comunales como las pequeñas entidades locales autónomos que deben ser dentro de la organización municipal, que sean los instrumentos para canalizar la participación ciudadana, integrándose en la unidades políticas primarias en la organización nacional, con autoridades electas. En tal sentido, la Ley de régimen local debería abarcar todas estas entidades locales, otorgándoles además personalidad, sin que ello dependa de una decisión puntual y politizada del poder central, en un sistema que en algunos casos podría ser escalonado de municipios, ciudades, parroquias, comunidades y comunas.

Todo ello podría hacerse conforme a lo previsto en la Constitución de 1999, mediante una reforma legislativa, siempre que, por supuesto, se conserven los principios democráticos representativos en la organización de los gobiernos de todas las entidades locales, que fue lo que se quiso eliminar con la rechazada reforma constitucional, y lo que se ha marginalizado en las Leyes Orgánicas del Poder Popular.

En realidad, lo que se ha pretendido con estas Leyes, no es la reforma del régimen local, sino en nombre de un pretendido Poder Popular, a través de la constitución de “las comunidades, las comunas y el autogobierno de las ciudades, a través de los consejos comunales,” lo que se ha buscado es consolidar inconstitucionalmente lo que se quiso incorporar en la propia Constitución en 2007, en el sentido de que ese Poder Popular “no nace del sufragio ni de elección alguna, sino que nace de la condición de los grupos humanos organizados como base de la población.” Ello es precisamente lo que se ha incorporado en las

⁴⁷ Decreto de 17 de junio de 2009. Véase en *Gaceta Oficial* N° 39.202 de 17-06-2009.

Leyes Orgánicas del Poder Popular de 2010, eliminándose la democracia representativa y la autonomía política local, es decir, la descentralización política como condición para la participación política.

Una vez que se reinstaure el régimen democrático en Venezuela, por tanto, la gran tarea que el nuevo gobierno tendrá por delante, será, sin duda, transformar el régimen local, y democratizar el sistema de consejos comunales, conformando sus órganos con base representativa producto del sufragio y estructurándolo dentro del régimen del poder público municipal.

New York, 8 de marzo de 2012