

Anuario de Derecho
Constitucional Latinoamericano

Anuario 2019



**Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano
2019**

ANUARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL LATINOAMERICANO

Publicación anual del Programa Estado de Derecho para Latinoamérica de la Fundación Konrad Adenauer.

Se especializa en derecho constitucional y publica también artículos relativos a otras ramas del derecho, tales como el derecho procesal constitucional, el derecho administrativo, derechos y garantías individuales, el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho de la integración.

Estos temas constituyen, además, los ejes del Programa Estado de Derecho para Latinoamérica de la entidad editora, la Fundación Konrad Adenauer.

El ANUARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL LATINOAMERICANO tiene como objetivo difundir trabajos de investigación de autores latinoamericanos y pretende lograr una distribución equitativa de temas y de nacionalidades de los autores.

Los artículos que se publican deben ser inéditos y de contenido científico. Se destina asimismo un espacio para el análisis de jurisprudencia relevante en materia constitucional.

Esta publicación se distribuye gratuitamente, en el marco de la cooperación internacional de la Fundación Konrad Adenauer.

Los textos que se publican son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y no expresan necesariamente el pensamiento de los editores. Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido con inclusión de la fuente.

© 2019 KONRAD - ADENAUER - STIFTUNG e. V.

KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG e. V.

Klingelhöferstr. 23
D-10785 Berlín
República Federal de Alemania
Tel.: (+49-30) 269 96 453
Fax: (+49-30) 269 96 555

FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER

Programa de Estado de Derecho para Latinoamérica
Calle 93B No. 18-12, piso 7
Bogotá
República de Colombia
Tel.: (+57 1) 743 09 47
Fax: (+57 1) 743 09 47-7
www.kas.de/iusla
iusla@kas.de
Twitter: @KASiusLA
Facebook: www.facebook.com/kasiusla

Editora responsable

Marie-Christine Fuchs

Coordinación editorial

Magdalena Schaffler

Coordinación académica

Miguel Ángel Barboza López

Revisión de textos

Emma Ariza, María José Díaz Granados (español)
Paulo Baptista (portugués)

Traducción

Paulo Baptista (portugués)
Dieter Schonebohm (alemán)
Daniel Kaplan (inglés)
Fernando Xifré (revisión textos)

Diagramación

Marta Rojas

Cubierta

Martha Gómez

Impresión

Xpress Estudio Gráfico y Digital S.A.S.

ISSN 2346-0849

Impreso en Colombia – *Printed in Colombia*

Correspondencia, contribuciones, solicitudes de canje
o donación e-mail: iusla@kas.de

El ANUARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL LATINOAMERICANO
está registrado en el Directorio Latindex.

Contenido

<i>Presentación</i>	11
<i>Saludo del Prof. Dr. Norbert Lammert</i>	19

Notas y ponencias especiales de aniversario²¹

- Andreas Voßkuhle
*Setenta años de la Ley Fundamental alemana:
la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal
sobre la libertad de prensa y de opinión a través del tiempo*23
- Christian Waldhoff
*¿Qué se debe incluir en la Constitución?
Sobre los beneficios y las desventajas de las disposiciones
constitucionales vinculantes*.....43
- Udo Steiner
Estado social sin Constitución social49

I. Avances y desafíos del constitucionalismo en Latinoamérica

1.1. Constitución e identidad constitucional de los países latinoamericanos

- María Isabel Urquiza (Argentina)
*El constitucionalismo en el último centenario
de la Independencia argentina (1916-2016)*.....61
- Andrés Cervantes Valarezo (Ecuador)
*Avances y desafíos del constitucionalismo ecuatoriano:
la garantía de rigidez y construcción de identidad constitucional*.....85
- Paúl Córdova Vinuesa(Ecuador)
*Nuevos derechos en viejas constituciones.
La arquitectura institucional del presidencialismo fractura
la historia del constitucionalismo en Ecuador* 115

• Carlos Ramón Salcedo Camacho (República Dominicana) <i>Cambios y desafíos de las reformas constitucionales de los últimos 25 años en la República Dominicana</i>	135
• Omar Sar Suárez (Perú) <i>El control concentrado de constitucionalidad de las normas con rango de ley en el Perú (1996-2018)</i>	155
• Emerson Affonso da Costa Moura (Brasil) <i>30 anos depois da constitucionalização do Direito no Brasil: avanços e perspectivas na atuação do Supremo Tribunal Federal na proteção dos direitos fundamentais e no respeito ao princípio democrático</i>	183
• Francisco Franco Soto (República Dominicana) <i>El Tribunal Constitucional de la República Dominicana: siete años de una nueva justicia constitucional (2011-2018)</i>	201
• Agustín Grijalva Jiménez (Ecuador) José Luis Castro-Montero (Ecuador) <i>Reelección presidencial indefinida y reforma constitucional en América Latina: análisis comparado de los casos de Venezuela, Nicaragua, Ecuador y Bolivia</i>	223
I.2. Democracia, libertad de expresión y acceso a la información pública	
• Allan R. Brewer-Carías (Venezuela) <i>Democracia, participación y descentralización en la consolidación del Estado democrático y social de derecho</i>	245
• Pablo Roberto Toledo (Argentina) <i>Derecho de acceso a la información pública y transparencia activa: un modelo para armar</i>	285
• Milton Ray Guevara (República Dominicana) <i>Sentencias relevantes del Tribunal Constitucional dominicano en materia de libertad de prensa y de expresión. Estudio de casos. Lecciones aprendidas y experiencia comparada</i>	307
I.3. Progresos y desafíos en materia de derechos sociales y en la protección de grupos en situación de vulnerabilidad	
• Eduardo Ferrer Mac-Gregor (México) <i>El derecho a la seguridad social como derecho autónomo y su impacto en las personas mayores</i>	321

- Mônia Clarissa Hennig Leal (Brasil)
Rosana Helena Maas (Brasil)
*Desafios e perspectivas do direito fundamental social
à saúde nos 30 anos da Constituição Federal brasileira:
da programaticidade à judicialização* 349
 - Silvia Serrano Guzmán (Colombia)
*El principio de igualdad y no discriminación: concepciones,
tipos de casos y metodologías de análisis a la luz de las sentencias
emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos* 369
 - María Elena Attard Bellido (Bolivia)
*Un mate de coca y unas breves reflexiones dialógicas entre la diosa
Themis y Mama Ocllo. ¿Es el Tribunal Constitucional Plurinacional
un modelo polifónico de justicia constitucional?* 409
 - Juan C. Herrera (Colombia)
*Diálogo judicial y constitucionalismo transformador en América
Latina: el caso de los pueblos indígenas y afrodescendientes* 437
 - Héctor Fernández Vásquez (Venezuela)
*La protección judicial de los derechos colectivos
y difusos en Venezuela*..... 475
 - André Luiz Pereira Spinieli (Brasil)
Letícia de Paula Souza (Brasil)
*Pessoas com deficiência e o direito à cidade:
pensando a acessibilidade urbana*..... 501
- I.4. La compleja relación entre el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho interno: del principio de subsidiaridad**
- Andrea Desirée Rabanales de la Roca (Guatemala)
*El margen de apreciación ante casos de desacuerdo razonable.
Mecanismo dialógico entre la Corte IDH
y los tribunales constitucionales*..... 517
 - Víctor Bazán (Argentina)
*Modalidades y praxis de control constitucional de los tratados
internacionales en algunos Estados latinoamericanos* 537
 - Felipe de la Mata Pizaña (México)
Alfonso Herrera García (México)
*Carácter irreformable del derecho de acceso a la jurisdicción
en el sistema interamericano de derechos humanos* 589

- Óscar Parra Vera (Colombia)
Mónica Trespalacios Leal (Colombia)
*Desafíos para el cumplimiento de la obligación de investigar,
juzgar y sancionar emitida por la Corte Interamericana
de Derechos Humanos en casos colombianos*..... 609

I.5. Separación de poderes, independencia judicial y activismo jurídico

- Diana Fajardo Rivera (Colombia)
*¿Cuál es el modelo de justicia que buscamos?
Reflexiones sobre el activismo judicial y su impacto
en el sistema constitucional colombiano*..... 647
- Fernando B. Escobar Pacheco (Bolivia)
Alfio M. Russo (Suiza)
*Elección popular de jueces en Bolivia: aportes
del derecho constitucional comparado al debate* 657

I.6. Derecho penal y constitución

- Héctor Alberto Pérez Rivera (México)
*La muerte del derecho penal: la constitucionalización
del derecho victimal como elemento central de la reforma
del sistema de justicia mexicano del año 2008*..... 683
- Matheus Ribeiro de Oliveira Wolowski (Brasil)
Bruna de França Hungaro (Brasil)
*Prisão com condenação em segunda instância: afeta
a presunção de inocência exposta na constituição brasileira?*..... 699

II. Interacciones entre el derecho constitucional alemán y latinoamericano

- Juan Carlos Esguerra Portocarrero (Colombia)
La dignidad humana en la Constitución..... 721
- Carlos Bernal(Colombia)
Nicolás Esguerra Miranda (Colombia)
*La influencia de E.-W. Böckenförde en la jurisprudencia
de la Corte Constitucional de Colombia*..... 733
- Danny José Cevallos C. (Ecuador)
*El Estado constitucional de derecho en América Latina
y la Ley Fundamental de Bonn. Observaciones desde
la teoría del derecho* 755

- Jorge Benavides Ordóñez (Ecuador)
*Influencia de la Ley Fundamental de Bonn de 1949
sobre la Constitución ecuatoriana de 2008* 781
- Francisco J. Campos Zamora (Costa Rica)
*La interpretación de la Ley Fundamental por el Tribunal
Constitucional. ¿Modelo o advertencia para América Latina?* 795
- Carlos María Pelayo Möller (México)
*Tres ideas desarrolladas por el constitucionalismo alemán
de la segunda mitad del siglo XX y su influencia en América Latina:
la idea de renovación constitucional, la dignidad humana
y los efectos horizontales de los derechos* 811
- Jesús María Casal (Venezuela)
*Los escenarios de fundación constitucional y la génesis
de la Ley Fundamental de 1949* 829
Instrucciones para la presentación de artículos 851

Allan R. Brewer-Carías* (Venezuela)

Democracia, participación y descentralización en la consolidación del Estado democrático y social de derecho

RESUMEN

Partiendo de los aportes de la Ley Fundamental de Bonn de 1949 a la formación del concepto del Estado democrático y social de derecho, este estudio tiene por objeto estudiar el concepto de democracia representativa, sus elementos esenciales y, entre ellos, el control del ejercicio del poder, en particular, a partir del debate constituyente en Venezuela en 1999, destacando los peligros del discurso autoritario basado en la supuesta sustitución de la democracia representativa por una falaz propuesta de “democracia participativa” que, desconociendo la participación como esencia histórica de la democracia y como fenómeno de la vida local, condujo a la implantación de un llamado “Estado comunal” o del “poder popular”, manipulado por el régimen autoritario para acentuar el centralismo y destruir la democracia representativa.

Palabras clave: democracia, participación, descentralización.

ZUSAMMENFASSUNG

Anhand des Beitrags, den das Bonner Grundgesetz von 1949 zum Aufbau des demokratischen und sozialen Rechtsstaats geleistet hat, untersucht die vorliegende Studie das Konzept der repräsentativen Demokratie und ihrer grundlegenden Elemente. Dabei geht sie von der venezolanischen Verfassungsgebungsdebatte von 1999 aus und befasst sich insbesondere mit der Kontrolle der Macht. Dabei setzt sie den Akzent auf den autoritären Diskurs über die vermeintliche Ablösung der repräsentativen Demokratie durch das trügerische Projekt der „partizipativen Demokratie“, das unter Missachtung der Partizipation als historisches Wesensmerkmal der Demokratie

* Profesor emérito, Universidad Central de Venezuela; profesor de la cátedra Simón Bolívar, Universidad de Cambridge (1985-1986); profesor invitado, Universidad de París II (1989-1990); profesor adjunto, Universidad de Columbia, Nueva York (2006-2008). allanbrewercarias@gmail.com www.allanbrewercarias.com

und als Phänomen des Zusammenlebens vor Ort zur Einführung des sogenannten „kommunalen Staates“ bzw. der „Volksgewalt“ unter dem Einfluss eines autoritären Regimes führte, das sich die Stärkung des Zentralismus und die Zerstörung der repräsentativen Demokratie vorgenommen hat.

Schlagwörter: Demokratie, Partizipation, Dezentralisierung.

ABSTRACT

Starting with the contributions of the Basic Law of Bonn of 1949 to the formation of the concept of the democratic and social state based on the rule of law, the purpose of this article is to study the concept of representative democracy and its essential elements, including the control of the exercise of power. In particular, based on the constituent debate in Venezuela in 1999, it highlights the dangers of authoritarian discourse based on the supposed substitution of representative democracy by a fallacious proposal of “participatory democracy” which, ignoring participation as a historical essence of democracy and as a phenomenon of local life, led to the implementation of a so-called “communal state” or “popular power,” manipulated by the authoritarian regime in order to accentuate centralism and destroy representative democracy.

Key words: Democracy, participation, decentralization.

1. Un motivo para recordar: los aportes al constitucionalismo democrático de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania de 1949

En el año del jubileo de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, cuando se celebran los 70 años de su sanción en Bonn el 23 de mayo de 1949, bien vale la pena recordar la importancia de la misma, entre otros aspectos, por haber acuñado por primera vez en un texto constitucional contemporáneo el concepto de Estado democrático y social de derecho. Esa tendencia fue luego seguida en muchas otras constituciones en Europa y América como, por ejemplo, la Constitución española de 1978 (art. 10: Estado social y democrático de derecho), la Constitución de Colombia de 1991 (art. 1: un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista) y la Constitución de Venezuela de 1999 (art. 2: Estado democrático y social de derecho y de justicia).

Pero la Constitución alemana no se quedó, por supuesto, en la sola acuñación del concepto, utilizando la expresión “Estado federal democrático y social” (art. 20.1), sino que lo fue moldeando en su articulado, como un principio fundamental, comenzando por la declaración sobre los *derechos fundamentales*, con el reconocimiento

por el pueblo alemán de “los derechos humanos inviolables e inalienables como fundamento de toda comunidad humana, de la paz y de la justicia en el mundo” (art. 1.2); de la obligación de “todo poder público” de respetar y proteger “la dignidad humana que es intangible” (art. 1.1), y declarar que todos los derechos fundamentales manifiestos en la Constitución “vinculan a los poderes legislativo, ejecutivo y judicial como derecho directamente aplicable” (art. 1.3). Estas previsiones son tan importantes que la Constitución las reguló como cláusulas pétreas, no reformables (art. 79.3).

Partiendo de esa base esencial, la Constitución alemana estableció como principio fundamental del “orden estatal” que reguló, el de la *democracia representativa*, al indicar que “todo poder del Estado emana del pueblo”, siendo este poder “ejercido por el pueblo mediante elecciones y votaciones y por intermedio de órganos especiales de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial” (art. 20.2). El principio de la democracia representativa se reafirmó al asegurarla en el marco de la descentralización política o de distribución vertical del poder, no solo a nivel federal, sino en los *Länder*, distritos y municipios, donde se dispuso que “el pueblo debe tener una representación surgida de elecciones generales, directas, libres, iguales y secretas” (art. 28.1).

De esta forma, además del principio fundamental del orden estatal anunciado en el artículo 20.2 citado, que es el de la separación de poderes, con el componente esencial de que “los jueces son *independientes* y están sometidos únicamente a la ley” (art. 97.1), se reguló el principio de la *distribución vertical del poder* en el marco de la federación como esquema para la descentralización y la participación política.

La norma del artículo 20, por otra parte, agregó, además, un tercer principio que fue el de la *supremacía constitucional* y el *principio de legalidad*, al disponer que “el poder legislativo está sometido al orden constitucional; los poderes ejecutivo y judicial, a la ley y al Derecho” (art. 20.3). Principios todos estos tan esenciales del orden estatal que en el propio texto constitucional se declaró que “contra cualquiera que intente eliminar este orden todos los alemanes tienen el *derecho de resistencia* cuando no fuere posible otro recurso” (art. 20.4).

Todos los anteriores principios definidos en el artículo 20 de la Constitución son de tanta importancia, que en la misma se los reguló como cláusulas pétreas, no reformables (art. 79.3).

Entre los principios fundamentales del orden estatal establecidos en la Constitución se destaca, vinculado al de la democracia representativa en todos los niveles territoriales de gobierno (*Länder*, distritos y municipios), el derecho a la participación política, para lo cual una pieza fundamental establecida en la Constitución fue la descentralización política, producto de la distribución del poder en el sistema federal, la cual garantiza, además, un régimen municipal que establece el derecho de los municipios “a regular bajo su propia responsabilidad, dentro del marco de las leyes, todos los asuntos de la comunidad local”, y les asegura “el derecho de autonomía administrativa”, el cual “abarca también las bases de la propia responsabilidad financiera” (art. 28.2).

Tan importante es la forma federal del Estado en la Constitución, que la misma se reguló como una cláusula pétrea, no reformable. Por ello, el artículo 79.3 dispone que “no está permitida ninguna modificación de la presente Ley Fundamental que afecte la organización de la Federación en *Länder*, o el principio de la participación de los *Länder* en la legislación”.

Luego de establecer todos estos principios del Estado democrático, a lo largo de su articulado la Constitución de Bonn reiteró el propósito fundamental del orden estatal de asegurar su respeto en todas las circunstancias, haciendo específica referencia a: i) “los principios del Estado de derecho” (art. 16.2); ii) el “orden constitucional de los *Länder*” para que responda “a los principios del Estado de derecho republicano, democrático y social” (art. 28.1), y que la legislación de la Federación asegure la “defensa del régimen fundamental de libertad y democracia” (art. 73.10); iii) que pueda hacerse uso de la Fuerza Armada para preservar “el régimen fundamental de libertad y democracia de la Federación o de un *Land*” (art. 87.a.4) y que pueda decretarse el estado de emergencia “para la defensa contra un peligro que amenace la existencia del régimen fundamental de libertad y democracia de la Federación o de un *Land*” (art. 91.1); y iv) que se puedan establecer ciertas restricciones a algunos derechos fundamentales para “proteger el régimen fundamental de libertad y democracia” (arts. 10.1; 11.2; 18; 21.2).

Además, en el texto de la Constitución, en relación con la nueva realidad europea, en una reforma posterior se agregó el principio de que para “la realización de una Europa unida, la República Federal de Alemania contribuirá al desarrollo de la Unión Europea que está obligada a la salvaguardia de los principios democráticos, del Estado de derecho, social y federativo y del principio de subsidiariedad y garantiza una protección de los derechos fundamentales” (art. 23.1).

Todos estos principios recogidos en la Constitución de Bonn de 1949 para la organización del Estado, en el marco general de un “Estado democrático y social de derecho”, por supuesto, vinieron a reafirmar, en uno de los países mayormente afectados a mitades del siglo pasado por el nazismo destructivo de la democracia y la guerra, todos los principios fundamentales que conformaron el constitucionalismo moderno y que se fueron diseminando en el mundo democrático con los principios que derivaron de las revoluciones norteamericana (1776) y francesa (1789), de finales del siglo XVIII, y la revolución hispanoamericana (1810) de principios del siglo XIX.¹

Entre esos principios, en los que queremos insistir en estas notas, se destacan los referidos a la democracia, la participación y la descentralización, que siguen estando en el debate del derecho constitucional.

¹ Véase Allan R. Brewer, *Principios del Estado de derecho. Aproximación histórica* (Cuadernos de la Cátedra Mezerhane sobre democracia, Estado de derecho y derechos humanos, Miami Dade College, Programa Goberna Las Américas), Miami-Caracas, Editorial Jurídica Venezolana Internacional, 2016; *Reflexiones sobre la Revolución norteamericana (1776), la Revolución francesa (1789) y la revolución hispanoamericana (1810-1830) y sus aportes al constitucionalismo moderno*, 2ª. ed. ampliada, Serie Derecho Administrativo núm. 2, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, Editorial Jurídica Venezolana, 2008.

2. Sobre la democracia representativa y el debate constituyente en Venezuela en 1999

El principio de la democracia representativa comenzó a ser, en la historia del constitucionalismo moderno, el principio predominante en los regímenes políticos de Occidente cuando la soberanía –como supremo poder de decisión en una sociedad determinada– pasó de ser el poder de un monarca absoluto, sin límites, de la cual era titular “por la gracia de Dios”, y comenzó a ser el poder del pueblo, ejercido mediante representantes.

Por ello, desde las mencionadas revoluciones, el constitucionalismo moderno ha estado signado por el principio de la democracia representativa, es decir que en virtud de que la soberanía reside en el pueblo, este la ejerce mediante representantes electos (democracia representativa), y se descarta cualquier idea de gobiernos basados exclusivamente en mecanismos de democracia directa, como asambleas, consultas populares o referendos, entre otros, por la imposibilidad de su operatividad en las sociedades contemporáneas.

La democracia directa, en realidad, ni ha existido ni puede existir en el mundo contemporáneo, por lo que no es más que un engaño pretender formularla como solución alternativa frente a la democracia representativa, la cual, lejos de desaparecer lo que hay es que perfeccionarla. Sus defectos, vicios, problemas o deformaciones lo que tienen que provocar es su perfeccionamiento y transformación para hacerla más representativa del pueblo y para permitir que el ciudadano pueda participar más y efectivamente en los asuntos públicos, lo que solo es posible acercando el poder al ciudadano, es decir, distribuyendo el poder público en el territorio, de manera que en cada comunidad y localidad territorial exista una forma de gobierno en la cual se pueda participar políticamente.

La democracia, por tanto, lo que requiere es revalorización, como gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, fundamentada en los valores que la conforman como régimen político –y que son mucho más que la elección regular de representantes– como la igualdad, la libertad, la tolerancia, el pluralismo, la dignidad de la persona humana, el sometimiento al derecho y la limitación del poder, los cuales, por lo demás, han quedado plasmados en la Carta Democrática Interamericana de 2001.² Por ello, en democracia, ningún poder puede ser ilimitado, ni puede haber

² Entendemos por democracia, conforme a la Carta Democrática Interamericana de 2001, el régimen político en el cual esté garantizado: i) que el poder del Estado esté organizado conforme a un sistema de separación e independencia de poderes; ii) que el acceso al poder y su ejercicio se realice con sujeción al Estado de derecho, iii) mediante elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto, como expresión de la soberanía del pueblo, iv) realizadas en un régimen plural de partidos y organizaciones políticas; v) donde se respetan y protejan los derechos humanos y las libertades fundamentales, en particular, los derechos sociales, y la libertad de expresión y de prensa (art. 3); y donde también esté garantizada: vi) la transparencia de las actividades gubernamentales; vii) la probidad y la responsabilidad del

concentración del poder político en unas solas manos o en un grupo de personas, sino que, al contrario, este tiene que estar distribuido y separado de manera que el poder sea quien frene al poder.

Por ello, es necesario preservar y revalorizar la democracia representativa repudiando el discurso autoritario que pretende sustituirla por un régimen político donde no existan los valores mencionados; y eso es lo que se ha venido escondiendo tras el discurso autoritario que pregona “sustituir” la democracia representativa por la democracia participativa.³

La idea de buscar reemplazar la democracia representativa por una supuesta “democracia participativa y protagónica” se comenzó a plantear en Venezuela, en concreto, a raíz de la instalación de la Asamblea Nacional Constituyente en 1999, que había sido promovida por Hugo Chávez, tema sobre el cual, en su discurso dado en la sesión de instalación de la misma, en agosto de 1999, expresó la necesidad de que los constituyentes diseñaran “una auténtica democracia representativa, participativa y protagónica”, insistiendo que no bastaba “hablar de democracia participativa como si ese fuese el fin”, sino que “la participación debía ser un instrumento para lograr un fin”, porque, se preguntaba, “¿de qué nos vale que todos participen hablando, levantando la mano o discursando o escribiendo?”.

Frente a ello, Chávez planteó el concepto de “democracia participativa y protagónica” como “protagonismo popular” que, dijo, era “un concepto bolivariano, democrático y eminentemente revolucionario”, que se acerca a “los mecanismos de una democracia directa” para darle “al pueblo diversos mecanismos como los plebiscitos, los referenda, las asambleas populares, las consultas populares, las iniciativas de leyes”. Todos estos mecanismos, propuso Chávez a los constituyentes, debían quedar “insertados en la nueva Carta Fundamental para que sea vinculante la participación y para que no sea, sencillamente, un participar por participar, sino un instrumento de construcción, de protagonismo y de democracia verdadera, de participación efectiva, vital para construir un país, un rumbo, un proyecto”.⁴

Incluso, conforme a esas ideas, en el documento que presentó el Chávez, como presidente, a la consideración de la Asamblea Nacional Constituyente con el título

Gobierno en la gestión pública; viii) y la subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida; es decir, en fin, ix) donde el respeto al Estado de derecho por el Gobierno y por todas las entidades y los sectores de la sociedad esté garantizado (art. 4). Eso es democracia, y lo importante de concebirla conforme a esos nueve elementos que, en realidad, no son más que expresiones de viejos y nuevos derechos políticos de los ciudadanos; con ellos, en conjunto y en definitiva, lo que se busca es asegurar la posibilidad de que el ejercicio del poder político esté sometido a controles efectivos, tanto por parte de los ciudadanos como por parte de los órganos del propio Estado.

³ Véase Allan R. Brewer, “La democracia, la descentralización y la participación, en el centro del debate en la Asamblea Nacional Constituyente (1999)”, *El Mundo*, 1999.

⁴ Véase Allan R. Brewer, *Asamblea Constituyente y proceso constituyente (1999)*, Colección Tratado de Derecho Constitucional, t. VI, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2013, pp. 393 y ss.

“Ideas fundamentales para la Constitución Bolivariana de la V República”, en el artículo correspondiente a la soberanía, no se hizo referencia alguna al sufragio como principio de la democracia representativa, para la conformación de los órganos del poder público, mediante los cuales, indirectamente, el pueblo puede ejercer la soberanía. Igualmente, en el “Proyecto de articulado formulado para el Título I de la Constitución”, por esa comisión constitucional, tampoco se hizo referencia alguna al principio fundamental de la democracia representativa, que es uno de los valores y principios de nuestra historia republicana, reduciéndolo conceptualmente a la democracia directa.⁵ Ello llevó a que en el informe final de la Comisión de Régimen Político, se excluyera toda referencia al ejercicio indirecto de la soberanía y a la democracia representativa, y se propuso entonces incluir entre las Disposiciones Fundamentales de la Constitución, el siguiente artículo: “La República de Venezuela es democrática porque su esencia misma radica en la participación activa del pueblo en la formación y ejecución de las decisiones públicas, siendo dicha participación el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice el completo desarrollo individual colectivo”.

Ante esta propuesta insistimos en que la “democracia requiere tanto de la participación directa, en tanto que ‘participación activa’, como de la participación indirecta, mediante el ejercicio indirecto del poder, esencia de la *democracia representativa*”.⁶

En todo caso, si bien dicha propuesta no fue aprobada, el discurso autoritario, basado además en las críticas que se habían hecho durante años sobre el funcionamiento de la democracia representativa y sobre el monopolio de la representación que habían asumido los partidos políticos, en nombre de un supuesto y engañoso “nuevo constitucionalismo”,⁷ tuvo sus efectos directos en la eliminación del texto constitucional del carácter “representativo” del Gobierno democrático, contrariando la tradición constitucional que se remontaba al texto de la Constitución de 1811 (arts. 143, 144 y 145),⁸ con formulación expresa a partir de la Constitución de 1858 en un texto (art. 7, “El gobierno de Venezuela es y será siempre republicano, popular, representativo, responsable y alternativo”), que se conservó siempre hasta entonces (1999).

⁵ *Ibid.*, pp. 646 y ss.

⁶ Véase el texto “Principios generales sobre derechos políticos. Comunicación dirigida al presidente y demás miembros de la Comisión Constitucional en la sesión del 06-10-1999”, en Brewer, *Asamblea Constituyente y proceso constituyente (1999)*, *op. cit.*, pp. 642 y ss.

⁷ Véase Allan R. Brewer, *El “nuevo constitucionalismo latinoamericano” y la destrucción del Estado democrático por el juez constitucional. El caso de Venezuela*, Colección Biblioteca de Derecho Constitucional, Madrid, Buenos Aires, Ediciones Olejnik, 2018.

⁸ Véase el texto de todas las constituciones de Venezuela en Allan R. Brewer, *Las constituciones de Venezuela*, 2 vols., Caracas, Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, 2008.

En los trabajos de las comisiones de la Asamblea Nacional Constituyente, sin duda, el discurso antidemocrático representativo había calado, por lo que en el artículo 6 de la Constitución sancionada, al definirse el gobierno de la República, se estableció que el mismo sería siempre “democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables”, eliminándose de la terminología constitucional el carácter “representativo” de la democracia, que fue sustituido por el carácter “electivo” de la misma.

En todo caso, ante la propuesta formulada en tal sentido, en mi carácter de miembro independiente electo de la Asamblea, en septiembre de 1999 dirigí una comunicación a la Comisión Constitucional y a la Comisión de Régimen Político sobre “la regulación del principio democrático representativo y participativo”,⁹ en la cual planteé, advirtiendo de entrada que consideraba que “sería un fraude constitucional que hayamos elegido una Asamblea Constituyente en democracia”, el que sin embargo se “buscara o propugnara acabar con la democracia y con los principios del republicanismo representativo, y establecer cualquier sistema de gobierno autoritario o autocrático”. Y agregaba:

Por tanto, el principio fundamental que limita las labores de la Asamblea Nacional Constituyente es el de la democracia representativa, es decir, que la soberanía popular tiene que ejercerse, mediante elecciones, por representantes del pueblo.

Ello implica que nadie, pero nadie, puede atribuirse la representación del pueblo y que, además, el mismo pueblo no puede ejercer directamente la soberanía, sino a través de representantes, o mediante los mecanismos de democracia directa que se regulen.

El principio del gobierno republicano de democracia representativa, en consecuencia, tiene que ser respetado y resguardado por la Asamblea Nacional Constituyente, por ser un imperativo derivado de la voluntad popular manifestada en el *Referéndum Consultivo* del 25 de abril de 1999. Se consultó al pueblo sobre las bases para la elección de la Asamblea Nacional Constituyente y el pueblo, en ejercicio de su derecho de participación, decidió como Poder Constituyente Originario que la Asamblea tiene como límite los principios y valores de nuestra historia republicana, es decir, entre otros, el de que la soberanía popular se ejerce mediante la elección de representantes del pueblo.

Pretender sustituir el principio republicano de democracia representativa por una supuesta democracia directa, podría significar, en definitiva, centralizar y concentrar el poder, autocráticamente, lo cual sería esencialmente antidemocrático.

⁹ Véase Brewer, *Asamblea Constituyente y proceso constituyente (1999)*, op. cit., pp. 518 y ss., 523 y ss.

La democracia, ciertamente, tiene que ser más participativa y más representativa, lo cual exige entre otros factores distribuir territorialmente, pero efectivamente, el Poder, de manera que esté cerca de los ciudadanos. Pero en todo caso, ese poder en el cual debe participarse, solo puede ejercerse mediante representación, por funcionarios electos.¹⁰

Por ello, en definitiva, luego de que en la sesión plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente del 12 de noviembre de 1999 se aprobara la norma del artículo 6 de la Constitución en la que se eliminaba el calificativo de “representativo” del Gobierno y se sustituía por el calificativo de “electivo”, salvé mi voto insistiendo en la necesidad de que se mantuviera el calificativo de “representativo” al definir al Gobierno de la República como democrático, ya que la representación es de la esencia de la democracia.¹¹

3. La democracia y los peligros del discurso autoritario¹²

El debate constituyente sobre la democracia representativa y la eliminación del término en la Constitución venezolana de 1999 evidenció que si algo había resultado de la práctica democrática de la mayoría de los países de América Latina, era la toma de conciencia de que la democracia, como régimen político, no podía quedar reducida a garantizar solo la elección de los gobernantes. Más bien, tenía que ser concebida como una alianza global entre los gobernados, que eligen, y los gobernantes electos, dispuesta para garantizar, por una parte, que el ejercicio del poder por los últimos sea efectivo, y, por la otra, la participación de los primeros en la conducción política de la sociedad, todo basado en la primacía que debe tener el ser humano, y con él, su dignidad y sus derechos.

Pero llegar a esta conclusión no fue ni ha sido fácil. Los ciudadanos de nuestros países, de cara a nuestras democracias, han tenido que enfrentar y siguen enfrentando tremendas incomprensiones y distorsiones que, tanto de buena como de mala fe, derivan de un discurso político persistente 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. Esa práctica democrática, por otra parte, en muchos casos no ha logrado servir de instrumento para la efectiva construcción de

¹⁰ Sobre lo anterior véase Allan R. Brewer, *Poder constituyente originario y Asamblea Nacional Constituyente*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 1999, pp. 287-288.

¹¹ Véase Brewer, *Asamblea Constituyente y proceso constituyente (1999)*, op. cit., pp. 523.

¹² Véase Allan R. Brewer, “La democracia representativa y la falacia de la llamada ‘democracia participativa’”, en Jorge Fernández (coord.), *Estudios de derecho electoral. Memoria del Congreso Iberoamericano de Derecho Electoral*, México, Universidad Nacional Autónoma de México y Universidad Autónoma de Nuevo León, 2011, pp. 25-36.

sociedades donde el ciudadano logre sentirse incluido, y participe en el quehacer político que en muchas ocasiones ha quedado secuestrado por los partidos políticos.

Ello fue lo que dio origen, entre otros factores, al clamor que tan seguidamente aún se oye en nuestros países latinoamericanos por la construcción de una “democracia participativa”, la cual, la verdad sea dicha, muchos demócratas confunden con la “democracia directa”, llegando incluso a preferirla respecto de la “democracia representativa”; y muchos otros, no demócratas, la esgrimen con el deliberado propósito de, precisamente, acabar con esta última, confundiendo la movilización popular con la participación.

En todo caso, 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 dicotomía que no existe, como si la segunda –la democracia participativa– pudiera sustituir a la primera; falsa dicotomía en la cual ciertamente, y sin quererlo, muchos demócratas han caído de manera inadvertida buscando de buena fe el perfeccionamiento de la democracia representativa; y también, queriéndolo y de mala fe, muchos otros falsos demócratas la han propugnado, ocultando la faz y las fauces del autoritarismo, con la pretensión de sustituir la democracia representativa, en fraude a la propia democracia.

Todo ello exige, así sea repetitivo, reflexionar 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; y sobre la falsedad de los cantos de sirenas que se siguen oyendo con persistente difusión, aun cuando con menos intensidad ya transcurridos más de 20 años de la introducción en América Latina de las ejecutorias del denominado “nuevo constitucionalismo latinoamericano” –precisamente en Venezuela, de la mano de Hugo Chávez–,¹³ de la llamada “democracia participativa” para acabar con la representación.

Es cierto que aún en muchos países, y a pesar de lo dispuesto en la Carta Democrática Interamericana de 2001, la democracia representativa ha sido reducida materialmente a ser un mecanismo dispuesto para la sola elección de gobernantes –y por ello aún se habla tanto de democracia formal–, sin lograr satisfacer las exigencias de participación de los ciudadanos, quienes sin duda se han sentido excluidos del proceso político. Y también es cierto que, ante tantas insatisfacciones de vieja data, todavía no se ha logrado realmente implementar lo que es necesario para hacer de la democracia representativa el instrumento de inclusión política que pueda asegurar la participación ciudadana.

Y es precisamente en medio de esas realidades, de estas insatisfacciones y de las frustraciones que derivan, donde con mayor fuerza soplan los vientos del falaz

¹³ Véase lo expuesto en Brewer, *El “nuevo constitucionalismo latinoamericano” y la destrucción del Estado democrático por el juez constitucional*, *op. cit.*

discurso autoritario que, vendiendo la idea de la participación, en realidad lo que busca es sustituir la democracia representativa pero, contradictoriamente, en nombre de una supuesta participación, eliminar el único instrumento político que puede de manera efectiva permitir la participación ciudadana que es el sufragio, acompañado de la descentralización política, esta última como aquella que puede dar origen al desarrollo de gobiernos locales, que es, en definitiva, donde se puede asegurar la inclusión política.¹⁴

Lo que debe tenerse claro desde las trincheras democráticas es que esta llamada democracia participativa en el discurso autoritario, que busca excluir la representación mediante sufragio a nivel local y, con ello, todo vestigio de descentralización política, pretendiendo que funcione montada sobre instituciones de democracia directa como asambleas de ciudadanos y consejos comunales a la usanza de los soviets de hace más de cien años, en realidad, es imposible que pueda permitir y asegurar una efectiva participación política del ciudadano en la conducción de los asuntos públicos, como solo la descentralización y la municipalización pueden lograrlo.

En realidad, en ese discurso autoritario de la democracia participativa, lo único que la misma ofrece es la posibilidad de movilización popular conducida y manejada desde el centro del poder, mediante partidos únicos como mecanismos de dominación, por lo que de democracia solo tiene el nombre, el cual es hábilmente utilizado por quienes se aprovechan de tantos fracasos políticos de democracias representativas reducidas a asegurar la elección de gobernantes.

Desde hace años hemos estado en presencia, en realidad, sobre todo en el mundo latinoamericano, de un engañoso eslogan propagandístico, el cual, sin embargo, hay que reconocerlo, no deja de tener su atractivo, sobre todo porque quienes claman por que se asegure más participación piensan que ello se puede lograr con la sola movilización popular.¹⁵

¹⁴ Entendemos por 'descentralización política', en consecuencia, el proceso de distribución vertical del poder público entre diversos niveles territoriales de gobierno, constituidos con autonomía política, normativa y administrativa, y cuyas autoridades deben ser siempre electas mediante sufragio universal, directo y secreto. La descentralización política es, por tanto, un concepto totalmente diferente al de la 'descentralización administrativa' o funcional que se produce en la administración pública, con la creación de institutos autónomos, corporaciones o empresas estatales; y de la 'desconcentración administrativa', que implica solo la transferencia de competencias en diversos niveles de una misma organización administrativa, como sucede, por ejemplo, de un órgano de la administración central a una dependencia regional de la misma administración central (véase Allan R. Brewer, *Principios del régimen jurídico de la organización administrativa venezolana*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 1991; y *Derecho administrativo*, t. II, *La organización administrativa y la administración pública nacional. Los Estados y la administración pública estatal. Los municipios y la administración pública municipal*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, Universidad Central de Venezuela, 2006).

¹⁵ Entendemos por participación política, como opuesto a exclusión, todo mecanismo mediante el cual el ciudadano pueda participar –ser parte– en la conducción de los asuntos públicos, lo que se logra, por supuesto, en primer lugar, mediante el ejercicio del derecho al sufragio para elegir y de votar en referendos de cualquier naturaleza; en segundo lugar, mediante

Pero como señalé, la verdad es que el eslogan lo que oculta es un feroz modelo de gobierno autoritario que creíamos superado en nuestro continente, como se ha evidenciado en Venezuela durante los últimos veinte años, donde apareció envuelto con ropa militar de camuflaje, con pintas populares y de legalidad, con algún apoyo de masas empobrecidas que lo que han recibido han sido dádivas, pero sin que se hubiese generado riqueza ni empleo.

Así, por ejemplo, en Venezuela vimos florecer un neopopulismo rico o petrolero desatado y rampante, que lo que ha hecho es repartir para lograr apoyos populares, pero sin lograr disminuir la pobreza –más bien la aumentó y generalizó– y, sobre todo, sin asegurar la democracia como forma de vida.¹⁶

En medio de toda esta confusión, y de los discursos tanto democráticos como autoritarios que, al unísono, desde sus propias trincheras claman por la democracia participativa, lo que se impone es comenzar por tratar de poner orden en el debate y distinguir lo que en realidad es la democracia como régimen político que, por esencia, es contrario al autoritarismo.

Para ello, necesariamente, hay que comenzar por replantearnos los principios básicos de la democracia, y tratar de situar, entonces, el concepto de la democracia participativa donde corresponde, que es allí donde haya efectiva representación en el ámbito de la vida y del gobierno local.

4. Sobre los elementos esenciales de la democracia y el control del ejercicio del poder

En el mundo contemporáneo, sin duda, ya no hay otra forma de definir la democracia como régimen político que no sea identificando sus elementos esenciales y sus componentes fundamentales, los cuales, por lo demás, desde 2001 se encuentran plasmados en un excepcional instrumento internacional destinado precisamente a regularla, como es la Carta Democrática Interamericana de la Organización de los Estados Americanos (OEA), cuyos elementos básicos fueron recogidos en 2007 en la Carta Africana de la Democracia, las Elecciones y la Gobernabilidad.

la membresía en partidos políticos y otras sociedades intermedias, que tiene por objeto participar en la vida política de un país, pero con mayor eficiencia e intensidad; en tercer lugar, mediante la integración efectiva en los diversos mecanismos que deben instrumentarse en los niveles territoriales inferiores de la distribución vertical del poder, en las entidades locales, municipales o comunales. Si estas no están adecuadamente establecidas para la conducción de la vida local, la necesidad de participación política quedará insatisfecha, si queda reducida solo a los dos mecanismos tradicionales mencionados.

¹⁶ Véase lo expuesto en Allan R. Brewer, *La mentira como política de Estado. Crónica de una crisis política permanente. Venezuela 1999-2015*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2015.

Allí se identifica a la democracia como un régimen político en el cual tienen que estar garantizados los siguientes *elementos esenciales*: el respeto por 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, justas y basadas en el sufragio universal y secreto, como expresión de la soberanía del pueblo; la existencia de un régimen plural de partidos y organizaciones políticas, y la separación e independencia de los poderes públicos (art. 3).

Todos los ciudadanos, en un régimen democrático, puede decirse que tienen derecho a la democracia¹⁷ y, en consecuencia, a todos esos elementos esenciales, es decir, derecho al respeto de sus derechos, al Estado de derecho, al sufragio, a los partidos políticos, a la separación de poderes, los cuales pueden ser considerados, por lo demás, como derechos políticos; el sufragio es solo uno de ellos.

Lo importante de concebir la democracia conforme a esos elementos, no solo es tomar conciencia de que ella no se agota en el sufragio, sino que todos ellos, en conjunto, lo que buscan es asegurar a los ciudadanos la posibilidad de ejercer un control efectivo del ejercicio del poder por parte de los gobernantes. De eso se trata la democracia, del ejercicio del poder en nombre de los ciudadanos y de la posibilidad real para estos de controlar dicho ejercicio, el cual necesariamente presupone, además, otros componentes esenciales de la democracia, como 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, incluido el componente militar, a la autoridad civil legalmente constituida, y el respeto al Estado de derecho por todas las entidades y los sectores de la sociedad (art. 4).

Por tanto, la democracia es mucho más que elecciones y participación, esta se configura como un sistema político dispuesto para asegurar el control del poder, que es a lo que en definitiva el ciudadano en una democracia tiene derecho, incluso participando en su ejercicio. Por ello la importancia, por ejemplo, del principio de la separación de poderes, del cual en definitiva dependen todos los otros elementos de la democracia, pues solo controlando el poder es que puede haber elecciones libres y justas, así como efectiva representatividad; solo controlando el poder es que puede haber pluralismo político; solo controlando el poder es que podría haber efectiva participación democrática en la gestión de los asuntos públicos; solo controlando el poder es que puede haber transparencia administrativa en el ejercicio del gobierno, así como rendición de cuentas por parte de los gobernantes; solo controlando el poder es que se puede asegurar un gobierno sometido a la Constitución y las

¹⁷ Véase Allan R. Brewer-, “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 y Rafael Luciano (dirs.), *Nuevas tendencias del derecho constitucional y el derecho procesal constitucional*, Managua, Instituto de Estudios e Investigación Jurídica (INEJ), 2011, pp. 73-94.

leyes, es decir, un Estado de derecho y la garantía del principio de legalidad; solo controlando el poder es que puede haber un efectivo acceso a la justicia de manera que esta pueda funcionar con efectiva autonomía e independencia; y en fin, solo controlando el poder es que puede haber real y efectiva garantía de respeto de los derechos humanos.

De lo anterior resulta, por tanto, que solo cuando existe un sistema de control efectivo del poder es que puede haber democracia, y solo en esta es que los ciudadanos pueden encontrar asegurados sus derechos debidamente equilibrados con los poderes públicos.

Por ello es que antes calificaba 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 del poder, para asegurar la vigencia de los derechos humanos y el sometimiento del Estado al derecho.

Lo cierto es que, como lo enseña la historia de la humanidad, 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 movilizadado al antojo de los gobernantes quienes acabaron con la propia democracia y con todos sus elementos, comenzando por el respeto de los derechos humanos. Este es, precisamente, el caso de Venezuela en los últimos 20 años.

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 dotadas de autonomía política que estén 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. Este es el caso de la República Federal de Alemania, que parte de las previsiones de la Constitución de Bonn de 1949.

Es decir –y es bueno destacarlo siempre porque se olvida–, cuando se habla de democracia participativa, esta solo es posible cuando el poder está cerca del ciudadano, lo que solo se logra multiplicando autoridades locales dotadas de autonomía política.¹⁸ Y tan imbricada está la participación a la descentralización, que en los países altamente descentralizados, como la participación es cotidiana, no existe el clamor por esta que, en cambio, se aprecia en los países centralizados.

¹⁸ Allan R. Brewer, "El municipio, la descentralización política y la democracia", *XXV Congreso Iberoamericano de Municipios*, Guadalajara, Jalisco, México, 23 al 26 de octubre de 2001, pp. 53-61 (México, 2003); y *Reflexiones sobre el constitucionalismo en América*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2001, pp. 105-125 y 127-141.

Por ello, la participación política no es simple movilización popular ni se logra estableciendo mecanismos asamblearios de democracia directa. La participación política es la cotidianidad de la vida ciudadana, que en democracia solo se asegura a nivel local, en unidades territoriales políticas y autónomas descentralizadas donde se practique el autogobierno mediante representantes electos en forma directa, universal y secreta.

Por ello 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 esta, lo que han impuesto es la exclusión política al concentrar el poder en unos pocos, independientemente de que hayan sido electos, eliminando incluso el sufragio universal en supuestos niveles comunitarios y participativos.

Por esta razón, 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 crearon en Venezuela,¹⁹ 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 controlada y para someterlo, a fin de asegurar su dependencia del poder.

De todo lo anterior resulta, por tanto, que para que 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 práctica política democrática es necesario que se pueda asegurar de manera efectiva la posibilidad de controlar el poder. Solo así se puede hablar de democracia, la cual, 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.

5. Sobre la democracia: la representación y la participación

Lo que queda claro es que el ejercicio de la democracia, como derecho ciudadano, implica siempre la conjunción de dos principios fundamentales, la representación y

¹⁹ Ley de los Consejos Comunales, *Gaceta Oficial*, núm. 5.806 extraordinario, de 10 de abril de 2006, reformada en 2009; *Gaceta Oficial*, núm. 39.335 de 28 de diciembre de 2009. Véase Allan R. Brewer, “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”, *AIDA, Opera Prima de Derecho Administrativo*, 2007, pp. 49-67; *Ley de los Consejos Comunales*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2009.

la participación, que no son excluyentes, pues el sufragio, es decir, votar para elegir representantes, en realidad es la forma primaria de participar en la vida política, como lo puede ser también votar en algún referendo.

Ello es así, incluso, aun cuando tengan circunstancialmente peso diverso, como por ejemplo, cuando la democracia al ser representativa solo asegure en forma deficiente la participación. Lo contrario, en cambio, no es posible en el sentido de que no puede haber democracia que sea supuestamente participativa, sin representación, es decir, sin sufragio universal directo y secreto. Por tanto, la democracia representativa que no asegura la efectiva participación es deficiente; pero la supuesta democracia participativa que no asegura la representación es inexistente. De ello resulta que la dicotomía que por incompreensión o por destrucción se trata de establecer entre “democracia representativa” y “democracia participativa” es falsa.

En efecto, si a algo se contrapone la representación es a la democracia directa, de manera que la dicotomía en cuanto a la forma de ejercicio de la democracia está entre la democracia “indirecta” (o representativa) y la democracia “directa”²⁰ (o asamblearia).

Otra cosa es la participación, que si a algo se contrapone, no es a la representación, sino a la exclusión. La dicotomía, en este caso, está entre democracia de inclusión o participativa y democracia de exclusión o exclusionista; es decir, entre un régimen democrático en el cual el ciudadano tenga efectiva participación en la conducción de los asuntos públicos, y un régimen democrático en el cual el ciudadano, aparte de elegir, esté excluido de participar en ello.

Y esto es precisamente lo que no se tiene claro cuando se habla equivocadamente de “democracia participativa” como supuestamente “contrapuesta” a la “democracia representativa”, lo que ocurre en todos los frentes: por una parte, desde las mismas trincheras democráticas, queriendo en realidad referirse, sin saberlo, a la necesidad de introducir a la democracia representativa mecanismos de democracia directa; y por otra, desde las trincheras autoritarias, confundiendo los conceptos para propugnar la eliminación o minimización de la representatividad y establecer una supuesta relación directa entre un líder y el pueblo, a través de los mecanismos institucionales del Estado dispuestos para movilizar a la población y hacer creer que con ellos se participa, cuando en realidad a lo que conducen es a su control y a la destrucción de la democracia.

Partiendo del supuesto de que la democracia representativa o indirecta es y seguirá siendo de la esencia de la democracia, de manera que nunca podrá haber una democracia que solo sea asamblearia, refrendaria o de cabildos abiertos permanentes, el tema central por resolver es cómo 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

²⁰ Véase en general, Luis Aguiar, *Democracia directa y Estado constitucional*, Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, Edersa, 1977.

conciernen, de manera que la participación no quede reducida a votar en elecciones o en consultas populares.

Hay que recordar que, incluso de acuerdo con el *Diccionario de la lengua española*, participar, en realidad, es “estar incluido”, lo que no debe confundirse con mecanismos de democracia directa como las iniciativas legislativas, las consultas populares, los cabildos abiertos y los referendos. Participar, en efecto, en el lenguaje común, es “ser parte de...”; es “pertenecer a...”; es “incorporarse a...”; “contribuir a...”; estar “asociado a...” o “comprometerse a...”; es “tener un rol en...”; es “tomar parte activa en, estar envuelto en o tener una mano en...”; es, en fin, “asociarse con...”; es “compartir con...” o “tener algo que ver con...”.

Por ello, para el ciudadano, la participación política 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, en el ejercicio del derecho al sufragio o en votar en referendos o consultas populares, que son formas primarias mínimas de participación; o en ser miembro de sociedades intermedias.

Pero la participación no se agota allí, pues para estar incluido es necesario que el ciudadano pueda ser parte efectiva de su comunidad política, donde se le permita 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.²¹

En todo caso, el tema central por resolver siempre que se trata de la participación democrática, es determinar cómo y en qué lugar la misma puede realizarse. Como lo advirtió hace años Giovanni Sartori cuando se refería a quienes primero habían hablado sobre la “democracia participativa”: “O el autor de la democracia participativa se decide a clarificar positivamente dónde está lo que corresponde a cuál participación (de cuál naturaleza) y en cuáles lugares (¿en todas partes?); o nos quedamos con un animal que no logró identificar”.

Sobre ello, con razón, agregaba que lo que había era “mucho ruido” y “mucho polémica furiosa”, y provocaba dudas sobre si efectivamente había “nacido algo nuevo”.²²

6. La participación como esencia histórica de la democracia y como fenómeno de la vida local

La verdad, sin embargo, es que la democracia participativa no era ni es nada nuevo; ha estado siempre, desde los mismos días de las revoluciones francesa y norteamericana del siglo XIX, en muchos países hoy con democracias consolidadas. Ha estado

²¹ Véase en general, Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, p. 42.

²² Giovanni Sartori, *¿Qué es democracia?*, Bogotá, Altamira Editores, 1994.

siempre, allí, en el nivel más ínfimo de los territorios políticos de los Estados, en las asambleas locales, en los municipios, en las comunas. Lo que pasa es que muchos no la han querido reconocer, e insisten en confundirla.

Es decir, muchos no han querido entender *qué es*, efectivamente, participar en política, y *dónde es* que se puede realmente participar, aun siendo ello parte de la corriente sanguínea de la propia democracia, de manera que, incluso, quienes la ejercen y la viven cotidianamente ni se dan cuenta de ella, ni le prestan atención (*they take it for granted*) y, por ello, a veces no se la logra identificar. Esto sucede, por ejemplo, en las democracias europeas, que son inclusivas, en las cuales, ni siquiera la “democracia participativa” es tema de discusión política, pues la participación es asunto de todos los días.

En todo caso, y vale la pena recordarlo, la democracia participativa puede decirse que fue descubierta para Europa en las mismas tumultuosas décadas iniciales del nacimiento del Estado constitucional contemporáneo por quien puede considerarse el primer gran constitucionalista moderno, Alexis de Tocqueville, cuando en 1831 se topó, de frente, sin quererlo –como en general se han hecho los grandes descubrimientos– con el régimen de gobierno local de asambleas que funcionaba desparramado en todo el territorio de las colonias inglesas en la costa este de Norteamérica, y que hervía en los *Town Halls*. Tocqueville había ido a estudiar el régimen carcelario en el naciente Estado americano, y lo que resultó fue su gran obra *La democracia en América*, publicada en 1835.²³

Esas instituciones comunales, decía Tocqueville, “son a la libertad lo que las escuelas vienen a ser a la ciencia; la ponen al alcance del pueblo, le hacen paladear su uso político y lo habitúan a servirse de ella”.²⁴

Pero para cuando eso escribía Tocqueville, debe recordarse que ya en Europa misma, esa democracia local también estaba en proceso de configurarse como uno de los productos más acabados, y a veces incomprensibles, de la propia Revolución francesa. Ello, incluso, lo advirtió el propio Tocqueville en su otra clásica obra del constitucionalismo histórico, *El antiguo régimen y la Revolución*, escrito 20 años después, al constatar que:

La administración local tiene un contacto diario con [los ciudadanos]; toca continuamente sus puntos más sensibles; influye en todos los pequeños intereses que forman el gran interés que se pone en la vida; es el objeto principal de sus temores y también el de sus esperanzas más queridas; los mantiene vinculados a ella por una infinidad de lazos invisibles que los arrastran sin que se den cuenta.²⁵

²³ Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, México, Fondo de Cultura Económica, 1973, pp. 79 y ss.

²⁴ *Ibid.*, p. 78.

²⁵ Alexis de Tocqueville, *El antiguo régimen y la Revolución*, Madrid, Alianza Editorial, t. I, 1982, p. 15.

Sin quererlo, puede decirse que Tocqueville había descubierto la “participación política”, precisamente desarrollada en los gobiernos locales representativos en el sentido de participación política como democracia de inclusión, en la cual el ciudadano toma parte personalmente en un proceso decisorio, interviniendo en actividades estatales y en función del interés general,²⁶ lo cual solo puede tener lugar en los estamentos territoriales más reducidos, en el nivel local, comunal o municipal.

Es decir, solo 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.

Como lo señaló Jaime Castro, uno de los destacados alcaldes que tuvo la ciudad de Bogotá en el pasado:

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 último mediante el control que realicen sobre la gestión de las autoridades y los particulares que ejerzan funciones públicas. Solo esas formas democráticas de participación le cambian la cara a las instituciones y permiten hablar de un nuevo régimen político.²⁷

Pero para la concepción de ese “nuevo régimen político”, el cual, sin embargo, es tan antiguo como la democracia misma, el tema central que tiene que resolverse es determinar el nivel territorial que se requiere para que pueda haber participación como cotidianidad democrática, y la opción en esta materia –tal como ocurre, por ejemplo, en Norteamérica, y en todos los países europeos con democracias arraigadas como Francia, Alemania, España e Italia– está en el municipio autónomo desparramado en todos los rincones del Estado, en cada villa, pueblo y caserío, situado bien cerca del ciudadano, con representantes electos democráticamente mediante sufragio universal, directo y secreto.

²⁶ Véase, por ejemplo, en relación con la administración de justicia, Alberto González, “Participación en la administración de justicia”, en Jorge Londoño (comp.), *Constitucionalismo, participación y democracia*, Bogotá-Tunja, Librería Jurídica Ethos, Uniboyacá, 1997, pp. 76-77.

²⁷ Véase Jaime Castro, *La cuestión territorial*, Bogotá, Editorial Oveja Negra, 2003, pp. 201-202. Esto es lo único que explica que en el excelente libro de los profesores Olivier Duhamel y Manuel José Cepeda, en sus más de 400 páginas, donde los autores analizan los regímenes democráticos contemporáneos de Europa y América Latina, solo una vez usaron la expresión ‘democracia de participación’ para referirse al sistema suizo (véase Olivier Duhamel y Manuel José Cepeda, *Las democracias. Entre el derecho constitucional y la política*, Bogotá, TM Editores, 1997, p. 56). Precisamente, el régimen constitucional de Suiza, entre otros factores por la superficie del país, es el paradigma del federalismo y del régimen local o cantonal.

En definitiva, al contrario, no es viable; simplemente no es posible la opción de la participación, cuando la misma se sitúa en el gran municipio urbano o rural, ubicado demasiado lejos del ciudadano, o cuando se pretende desarrollarla en entes locales sin autonomía, dependientes del poder central, utilizados como mecanismos para ejecutar políticas populistas de reparto y dominación popular, controladas por el partido de gobierno, como fue el caso de los consejos comunales establecidos en Venezuela durante la última década del régimen autoritario.

En esta materia, en efecto, la práctica democrática de los países europeos muestra una realidad incontestable en cuanto al predominio de la existencia en cada Estado de una multiplicidad de municipios con autoridades electas democráticamente mediante sufragio, y entre ellos, incluso, de muchos municipios pequeños. Alemania, por ejemplo, tiene algo más de 16.000 municipios, de los cuales un 75 % tiene menos de 5000 habitantes; y España tiene más de 8000 municipios, de los cuales un 85 % también tiene menos de 5000 habitantes. En España, incluso, el 61 % de todos los municipios tienen menos de 1000 habitantes.²⁸ Es más, en una sola de las comunidades autónomas españolas, por ejemplo, la de Castilla y León, hay 2248 municipios, de los cuales más de la mitad, es decir, 1540, tienen menos de 500 habitantes.²⁹ O sea, en una sola comunidad autónoma española, con un área territorial diez veces inferior a la de toda Colombia, hay el doble de municipios que en ese país. En Castilla y León, sin duda, hay participación todos los días, aun cuando los propios ciudadanos castellanos no lo crean o no se den cuenta. En cambio, en contraste, y este es un caso extremo, en un país como Venezuela, con un territorio que también tiene diez veces más área que el de Castilla y León, algo inferior al de Colombia, solo hay 338 municipios, es decir, solo un décimo de los que existen en el país castellano. Por eso es que en Venezuela, con esa estructura territorial de gobiernos locales, simplemente no hay ni podrá haber real participación política.³⁰

Lo cierto es que la Revolución francesa, entre los muchos aportes al constitucionalismo moderno, legó el de la participación ciudadana, al haber desparramado el poder que hasta entonces estaba concentrado en unas pocas manos de la monarquía

²⁸ Véase Thorsten Sagawe, "La situación de los pequeños municipios en Europa: con especial referencia a la República Federal de Alemania", en Luis Villar *et al.*, *Problemática de los pequeños municipios en Colombia. ¿Supresión o reforma?*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2003, p. 40.

²⁹ *Informe sobre el Gobierno Local*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, Fundación Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics y Locals, 1992, p. 27.

³⁰ En nuestros países de América Latina la situación no es muy diferente: Argentina: 1.617 municipios; Bolivia: 312 municipios; Brasil: 5.581 municipios; Chile: 340; Cuba: 169 municipios; Ecuador: 1.079 municipios; El Salvador: 262 municipios; Guatemala: 324 municipios; Honduras: 293 municipios; México: 2.418 municipios; Nicaragua: 143 municipios; Paraguay: 212 municipios; Perú: 1.808 municipios; República Dominicana: 90 municipios; Uruguay: 19 municipios. Véanse las referencias en Brewer, *Reflexiones sobre el constitucionalismo en América*, *op. cit.*, pp. 139 y ss.

y de los señores feudales,³¹ en más de 40.000 comunas, como allí se denomina a los municipios, lo que permitió que el municipio se comenzara a ubicar, en Europa, en cuanta aldea, pueblo, villa y ciudad existía, bien cerca del ciudadano. Todo comenzó en los mismos días de la Revolución, el 4 de agosto de 1789, 20 días antes de que la Asamblea Nacional adoptara la declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano y declarara irrevocablemente abolidos “todos los privilegios particulares de provincias, principados, cantones, ciudades y comunidades de habitantes, sean pecuniarios o de cualquier otra naturaleza”,³² y se eliminaran así los antiguos reinos y las antiguas e históricas circunscripciones territoriales. A ello le siguieron los decretos de 14 y 22 de diciembre del mismo año 1789, mediante los cuales se estableció una uniformización territorial general que antes no existía, al dividir el país en departamentos, estos en distritos, los distritos en cantones y estos en comunas, que fueron las municipalidades, para crear así el poder municipal. A tal fin, el primer decreto dispuso la supresión y abolición de “las municipalidades existentes en cada villa, burgo, parroquia o comunidad”,³³ con las denominaciones que tuvieran, y se agregó que serían sustituidas por “colectividades locales del reino” tanto en las ciudades como en el campo, con la misma naturaleza y situadas en el mismo plano constitucional, con el nombre común de municipalidad, que tenían en su cabeza al alcalde. Con ello resultó la sustitución definitiva de las cartas, los fueros y privilegios locales, con lo cual, como producto de la Revolución según lo observó Tocqueville, las instituciones municipales resultaron ser “las mismas para todas las partes del territorio y para todos los hombres que los habitan”.³⁴

Para ello, en el segundo decreto se dividió el territorio francés de manera uniforme en departamentos, distritos y cantones, suprimiéndose los intendentes, y además se dispuso que “en cada villa, burgo, parroquia y comunidad del campo habrá una municipalidad”.³⁵ Este principio se consagró luego, expresamente, en la Constitución de 1791, al regular en su título “La división del Reino”, que: “El Reino es uno e indivisible: su territorio se distribuye en 83 departamentos, cada departamento en distritos, cada distrito en cantones”. Fue esa creación de municipios uniformes en todo el territorio de Francia, por tanto, lo que condujo a la sustitución definitiva de las cartas, los fueros y privilegios locales; de esta manera, las instituciones locales fueron, entonces, las mismas para todas las partes del territorio y para todos los ciudadanos.

³¹ Véase en general, Eduardo García, *Revolución francesa y administración contemporánea*, Madrid, Taurus, 1981, pp. 17, 41, 46, 49, 50, 56.

³² Véase Luciano Vandelli, *El poder local. Su origen en la Francia revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1992, p. 28, n. 10.

³³ Albert Soboul, *La révolution française*, Paris, Gallimard, 1981, pp. 198 y ss.

³⁴ Tocqueville, *El antiguo régimen y la Revolución*, op. cit., pp. 99, 201.

³⁵ Véase Soboul, op. cit., pp. 198 y ss.

De ello resultó que en 1791 en la Francia revolucionaria había 43.915 municipios, que comenzaron a llamarse comunas, y fueron las que en definitiva dieron origen a los más de 34.000 municipios o comunas que hoy existen en ese país. Estas entidades municipales, además de las funciones propias de la administración general que les podían ser delegadas, ejercían el “poder municipal”, concepto que venía de los escritos de Benjamín Constant y de las propuestas de reforma del ministro Turgot (1775),³⁶ y que luego se arraigaría en el constitucionalismo iberoamericano, de manera que, por ejemplo, aparece en Venezuela a partir de la Constitución de 1857 (arts. 6 y 85).

De nuevo, comparemos esa realidad con la nuestra, donde en países con territorios que doblan el área del de Francia, como son Colombia y Venezuela, solo tenemos escasos 1.100 o 338 municipios, respectivamente.

Frente a estas realidades es preciso preguntarse por qué será que en los países que llamamos democráticamente desarrollados, como los europeos, donde impera la fragmentación municipal, con municipios autónomos cuyas autoridades son electas mediante sufragio universal, directo y secreto, no se plantea con tanta urgencia la necesidad de la participación ciudadana (porque es de todos los días, en las pequeñas comunidades); y, en cambio, en todos nuestros países latinoamericanos, donde al contrario, hay muy pocos municipios para sus enormes territorios y su población, es donde más se grita contra nuestras insuficiencias democráticas clamándose a la vez por una “democracia participativa”.

Creo que la respuesta es obvia, sobre todo cuando se tiene en cuenta que el contraste que he señalado respecto de la situación en América Latina y en Francia se repite en relación con todos los demás países europeos. Me refiero, siempre teniendo en cuenta las cifras de los 1100 municipios colombianos o los 338 venezolanos, a los 2539 municipios que existen en Bélgica; a los 16.121 que hay en la Alemania unificada;³⁷ a los 8104 que hay en Italia y a los más de 3000 cantones que hay en Suiza.³⁸ O sea, solo en Suiza, con un territorio algo mayor que el departamento de Santander de Colombia, hay tres veces más municipios que en toda Colombia.

Lamentablemente, la conformación del municipio en América Latina, aun cuando tributario de los principios organizativos del municipalismo europeo, tomó otro rumbo en su distribución territorial. Hay que recordar, de lo antes dicho, que tres principios configuraron el régimen municipal napoleónico que como modelo se esparció en Europa:³⁹ primero, el principio de la creación de un municipio por cada colectividad local –incluso de dimensiones mínimas–, abarcando desde el pequeño pueblo rural hasta el gran centro urbano; segundo, el principio de la uniformidad e igualdad formal del régimen de los municipios a pesar de la diversidad territorial,

³⁶ Véase García, *op. cit.*, pp. 72, 76, 135.

³⁷ Véase Sagawe, *op. cit.*, pp. 42-43.

³⁸ Véase Vandelli, *op. cit.*, p. 179; Brewer, *Reflexiones sobre el constitucionalismo en América*, *op. cit.*, pp. 139 y ss.

³⁹ Véase Vandelli, *ibid.*, pp. 153 y ss.

geográfica y demográfica de los mismos a lo largo y ancho de los territorios estatales; tercero, las reglas generales de funcionamiento de la tutela como instrumento de control sobre las entidades locales.

En América, sin embargo, con la excepción del proceso inicial que se plasmó en la Constitución de la Provincia de Caracas de 1812,⁴⁰ solo hicieron la travesía del Atlántico a comienzos del siglo XIX algunos aspectos del régimen de municipalización uniforme, pero ni el primero ni el último de los principios, es decir, ni el de la generalización de colectividades locales en todo el territorio, ni el del control de tutela, llegaron a nuestras costas; y, al contrario, desde el inicio del siglo XIX el municipio, si bien se arraigó en las ciudades capitales, se siguió ubicando en niveles territoriales muy alejados de los pueblos, implantándose además el principio de la autonomía municipal, inexistente en el modelo europeo napoleónico. Este último, en efecto, hay que recordar, en Francia solo se introdujo con las reformas de Mitterrand en 1982⁴¹ mediante la Ley de Libertad de las Comunas; y en España con la Ley de Bases del Régimen Local de 1985.

En todo caso, el diferente rumbo que tomó la institución municipal en su implantación territorial derivó, primero, del condicionamiento territorial que en las tierras americanas impuso el desarrollo institucional del proceso colonial que, como se dijo, terminó por ubicar a los municipios en las capitales provinciales, abarcando enormes territorios; y segundo, del proceso de conformación del régimen republicano luego de la Independencia, que no solo acogió el esquema de municipios establecidos en ámbitos territoriales cada vez más alejados de los ciudadanos y de sus comunidades, sino que trató al poder municipal con recelo, particularmente desde el poder central que se estaba conformando. No debe olvidarse, incluso, que cuando el gran Estado concebido por Bolívar en 1821 se implantó, como Estado de Colombia, comprendiendo los territorios de Venezuela, Colombia y Ecuador, el mismo Libertador llegó a suprimir los municipios en 1828, considerando que eran “una verdadera carga para los ciudadanos, y producen muy pocas utilidades al público”.⁴²

Pero lo cierto es que en los 200 años que han transcurrido desde la consolidación del Estado de Venezuela independiente establecido en 1819, el panorama territorial de la distribución vertical del poder en los países latinoamericanos ha variado muy poco, con una carencia en nuestros países del nivel político territorial necesario para que la democracia pueda efectivamente ser participativa, que es el gobierno local. Y nos empeñamos en buscar en otras partes soluciones que, la verdad, no encontraremos.

⁴⁰ Véase Allan R. Brewer, *La Constitución de la Provincia de Caracas de 31 de enero de 1812. Homenaje al Bicentenario*, Caracas, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Colección Estudios, núm. 100, 2011.

⁴¹ Sobre la aplicación de la Ley de 2 de marzo de 1982, véase en general, André Terrazoni, *La décentralization a l'épreuve des faits*, Paris, Librairie Générale de droit et de jurisprudence, 1987.

⁴² Véase el Decreto de Supresión de las Municipalidad de 17 de noviembre de 1828, en Brewer, *Las constituciones de Venezuela*, *op. cit.*, p. 681.

Y aquí volvemos a lo que afirmábamos al inicio, sobre que la democracia participativa está indisolublemente ligada, no a la democracia directa como erradamente se pretende promocionar, 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, las consultas o las iniciativas populares, o de consejos comunales controlados por el poder central, y mucho menos eliminando en estos el sufragio y la representación.

En realidad, la participación política como cotidianidad democrática o como parte de la democracia como forma de vida, solo 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. Por esto es que el tema de la “democracia participativa”, precisamente, no tiene tanta notoriedad en los países europeos, donde la participación es de todos los días, en las pequeñas cosas que pueden tratarse en esos pequeños municipios urbanos y rurales.

La participación política o la democracia participativa están, por tanto, íntimamente unidas al localismo y a la descentralización política, y esta, a la limitación del poder, lo que es consustancial a la democracia. Por ello, Eduardo García de Enterría afirmó, con razón, que el régimen local “da curso al derecho ciudadano a participar en todos, completamente en todos los asuntos públicos que afectan a la propia comunidad”;⁴³ de manera que, como también dijo Sebastián Martín Retortillo hace más de 40 años, cuando España aún no había entrado en el proceso de transición hacia la democracia, la participación efectiva del ciudadano común siempre presupone la descentralización.⁴⁴

De manera que, 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 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 que se le implanten.

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 solo puede llevarse a cabo descentralizando política y territorialmente el poder del Estado y llevándolo hasta la más pequeña de las comunidades; es decir, distribuyendo el poder en el territorio nacional.⁴⁵ Por tanto, solo municipalizando los territorios es como se podrá hacer realidad una democracia efectivamente participativa, para

⁴³ Citado en la Introducción al libro de Sebastián Martín Retortillo *et al.*, *Descentralización administrativa y organización política*, t. I, Madrid, Alfaguara, 1973, p. LVIII.

⁴⁴ *Ibid.*, p. LIX.

⁴⁵ Véase Brewer, “El municipio, la descentralización política y la democracia”, *op. cit.*, pp. 53-61.

lo cual nuestros países tienen que rescatar, más de 200 años después, lo que fue la decisión terminante de la Asamblea Nacional Constituyente francesa en aquel diciembre de 1789, y que llegó en América a plasmarse en el texto de la Constitución de la Provincia de Caracas de 1812,⁴⁶ de efímera duración, 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. Como se enunció, por ejemplo, en la Constitución de la provincia del Chaco, de Argentina: “Todo centro de población constituye un municipio autónomo”.⁴⁷

No obstante, para una reforma política de esta naturaleza tenemos que pensar en otro municipio, a fin de no desparramar territorialmente la estructura burocrática local, mal y uniformemente concebida, que tenemos en muchos de nuestros países y que podría provocar una peor democracia; asimismo, para evitar lo que también se podría originar con los intentos que a veces se han realizado en algunos de nuestros países donde, al contrario de multiplicar los gobiernos locales, se ha propuesto una política de reducción de municipios, calificada hace años con acierto por Jaime Castro como un verdadero “genocidio municipal”, al comentar el intento que se hizo en Colombia, en 2001, con el Proyecto de Ley 041/01, que proponía la desaparición de la mitad de los 1067 municipios colombianos entonces existentes, aquellos que tenían menos de 14.000 habitantes. Castro advirtió, además, que en Colombia “los municipios son el Estado –la única presencia del Estado– en extensas y abandonadas regiones del país”, por lo cual lo que habría que hacer, al contrario, era “fortalecer y transformar el pequeño municipio [para] convertirlo en herramienta eficaz de una política de poblamiento territorial y de ocupación continua del espacio físico”.⁴⁸

De allí la enorme revalorización que requiere en nuestros países el pequeño municipio como parte del proceso de descentralización político-territorial para asegurar, no solo la presencia del Estado en el territorio, sino para hacer posible la participación democrática, a partir de la necesaria diversidad que deben tener las entidades locales; es decir, todo lo contrario de la absoluta uniformidad organizacional.

En fin, sobre lo que debemos hacer conciencia 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. Lo cierto es que no hay ni ha

⁴⁶ Véase Brewer, *La Constitución de la Provincia de Caracas de 31 de enero de 1812. Homenaje al Bicentenario*, op. cit.

⁴⁷ Artículo 182 (citado por Augusto Hernández, “Objetivos inéditos de la categorización municipal”, en Villar *et al.*, op. cit., p. 108). Véase, además, Augusto Hernández, *Ordenamiento y desarreglo territorial en Colombia*, Bogotá, Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo, 2001.

⁴⁸ Véase Castro, op. cit., pp. 136-137. No puede dejar de pensarse en los mismos términos de “genocidio municipal”, cuando una noticia de enero de 2010 señala que para conmemorar los 200 años de la Independencia, el Gobierno colombiano proyecta la abolición de los resguardos indígenas de origen colonial, retirando a los municipios respectivos los pagos compensatorios del impuesto predial.

habido autocracias descentralizadas, y son los autoritarismos los que rechazan tanto la descentralización política como la participación democrática, incluidos los autoritarismos que tradicionalmente nos han gobernado bajo el ropaje del “centralismo democrático”, de cualquier cuño que sea, incluso de orden partidista.

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 solo establecimiento de medidas 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.

En definitiva, como dijo Santiago Ramón y Cajal, quien fuera Premio Nobel de Medicina en 1906, en su libro *El mundo visto a los ochenta años* –ojalá todos pudiéramos llegar a hacerlo–: “No hay cuestiones pequeñas; las que lo parecen son cuestiones grandes no comprendidas”. Y eso es precisamente lo que ocurre con la multiplicidad de municipios y la cuestión de la democracia participativa que plantea: es más grande de lo que a veces creemos, porque en ello nos va la vida de la propia democracia, representativa y participativa.

7. El fraude participativo, o la falacia de la propuesta de implantar la “democracia participativa” a través del “Estado comunal” o del “poder popular” en Venezuela

La Constitución de Venezuela de 1999, siguiendo la tradición iniciada con la Constitución Federal Alemana de 1949, como se dijo, define a la nación como un Estado democrático y social de derecho y de justicia con la forma de un Estado federal descentralizado,⁴⁹ estructurado sobre la base de un sistema de distribución vertical del poder público en tres niveles territoriales: Poder Nacional, Poder de los Estados y el Poder Municipal (art. 136), cada uno con autonomía política y con un gobierno de carácter “electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables”. A pesar de que al reafirmarse ese orden estatal tradicional, el municipio seguía en el ámbito territorial, muy lejos del ciudadano, en el mismo se formuló el principio descentralizador de que solo reduciéndose el ámbito territorial de los municipios se podría hacer realidad la democracia participativa.

Sin embargo, conforme a las propuestas que Hugo Chávez había comenzado a formular desde 1999, ese orden estatal se trató de cambiar radicalmente en 2007 mediante

⁴⁹ Véase el estudio de la Constitución en cuanto a la regulación de este modelo de Estado constitucional en Allan R. Brewer, *La Constitución de 1999. Derecho constitucional venezolano*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2004.

una propuesta de “reforma constitucional” formulada por el mismo Chávez, recién reelecto en la presidencia de la República (2006),⁵⁰ calificado como “innovaciones postreras del sistema constitucional y de derechos sociales”⁵¹ para el Estado democrático de derecho, en una falsa procura de lograr la llamada “democracia participativa”, por un sistema de Estado socialista, centralizado, militarista y policial,⁵² denominado Estado del poder popular o Estado comunal, en el cual se eliminaba el sufragio como fuente de elección de los gobernantes.⁵³

El trámite del inconstitucional procedimiento de reforma que se eligió⁵⁴ fue impugnado ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo; pero el juez constitucional se negó a conocer de las acciones de inconstitucionalidad, considerándolas todas como “improponibles”,⁵⁵ con la consecuencia de que luego de ser aprobado

⁵⁰ Véase el “Proyecto de exposición de motivos para la reforma constitucional, Presidencia de la República, Proyecto Reforma Constitucional. Propuesta del Presidente Hugo Chávez”, agosto de 2007. El texto completo fue publicado como *Proyecto de Reforma Constitucional. Versión atribuida al Consejo Presidencial para la reforma de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, Caracas, Atenea, 2007.

⁵¹ Véase Gladys Gutiérrez, *El nuevo paradigma constitucional latinoamericano. Dogmática social extensa y nueva geometría del poder. Especial mención a la Constitución de Venezuela (1999)*, tesis de doctorado, Zaragoza 2011, pp. 245-332.

⁵² Véase Allan R. Brewer, *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, núm. 42, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2007.

⁵³ Véase, además, Allan R. Brewer, “Estudio sobre la propuesta presidencial de reforma constitucional para la creación de un Estado socialista, centralizado y militarista en Venezuela (análisis del anteproyecto presidencial, agosto 2007”, *Anuario da Faculdade de Direito da Universidade da Coruña, Revista jurídica interdisciplinaria internacional*, núm. 12, 2008, pp. 87-125; *Revista de Derecho Público*, núm. 111, 2007, pp. 7-42; y “Hacia la creación de un Estado socialista, centralizado y militarista en Venezuela. Análisis de la propuesta presidencial de reforma constitucional”, *Estudios Jurídicos*, vol. XIII, enero de 2004-diciembre de 2007, pp. 17-66. Véase igualmente, Manuel Rachadell, *Socialismo del siglo XXI. Análisis de la reforma constitucional propuesta por el Presidente Chávez en agosto de 2007*, Caracas, Funeda, Editorial Jurídica Venezolana, 2007.

⁵⁴ Las reformas propuestas eran de tal importancia que solo podían haberse discutido en una asamblea constituyente. Como lo observaron Roberto Viciano y Rubén Martínez, “para cualquier lector de la propuesta de reforma, resulta evidente que un cambio que propone modificar sesenta y nueve artículos de la Constitución vigente, y que lo hace para construir, donde antes se hablaba de una democracia participativa, una *democracia socialista* (art. 158); o que se refiere al *Estado socialista* (art. 318) donde antes solo se hacía referencia al Estado democrático y social de derecho; o que prevé que el Ejecutivo Nacional pueda regular la transición al modelo de *economía socialista* (art. 300 y disposición transitoria novena), es de suficiente envergadura para ser debatido con amplitud en el seno más democrático donde pueda acontecer este debate: una asamblea constituyente” (Roberto Viciano y Rubén Martínez, “Necesidad y oportunidad en el proyecto venezolano de reforma constitucional (2007)”, en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 14, núm. 2, 2008).

⁵⁵ Véase Allan R. Brewer, “El juez constitucional vs. la supremacía constitucional. O de cómo la jurisdicción constitucional en Venezuela renunció a controlar la constitucionalidad del procedimiento seguido para la ‘reforma constitucional’ sancionada por

el proyecto por la Asamblea Nacional, el mismo, al ser sometido a referendo que se efectuó en diciembre de 2007, fue rechazado en definitiva por el pueblo.⁵⁶

Con el rechazo a la propuesta de reforma constitucional, como lo indicó una magistrada del Tribunal Supremo de Justicia, ya controlado por Chávez, quien participó en su preparación, se “intentaba constitucionalizar lo que podemos denominar la democracia participativa directa estructural, con base en la generación de un sistema de estructuras comunitarias de asunción de competencias progresistas”.⁵⁷ Y en efecto, el proyecto de reforma constitucional de 2007 buscaba cambiar radicalmente el Estado, apuntando, según las pautas para su definición que había ido formulando el propio Presidente de la República en varios discursos, en dos direcciones.

Por una parte, la reforma apuntaba hacia la conformación de un “Estado del poder popular” o del “poder comunal”, o “Estado comunal”, con una doctrina oficial “bolivariana” que se identificaba como “el socialismo del siglo XXI”,⁵⁸ y un sistema económico comunista, de capitalismo de Estado⁵⁹ (en sustitución del Estado social y democrático de derecho regulado en la Constitución de 1999), estructurado desde los consejos comunales que ya habían sido creados al margen de la Constitución en 2006.⁶⁰ Los mismos ya se habían creado como unidades u organizaciones sociales con voceros *no electos* mediante sufragio universal, directo y secreto, y, por tanto, conformados *sin autonomía* político-territorial, supuestamente dispuestos para canalizar la “participación ciudadana”, pero conforme a un sistema de conducción centralizado desde la cúspide del Poder Ejecutivo nacional. Con ello, bajo la ilusión del poder popular, lo que se buscaba era la eliminación definitiva de la forma federal del Estado, imposibilitando la participación política y degradando la democracia representativa;⁶¹

la Asamblea Nacional el 2 de noviembre de 2007, antes de que fuera rechazada por el pueblo en el referendo del 2 de diciembre de 2007”, en Eduardo Ferrer y César de Jesús Molina (coords.), *El juez constitucional en el siglo XXI*, t. I, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2009, pp. 385-435.

⁵⁶ Véase Allan R. Brewer, “La proyectada reforma constitucional de 2007, rechazada por el poder constituyente originario”, *Anuario de Derecho Público* 2007, año 1, Caracas, Instituto de Estudios de Derecho Público de la Universidad Monteávila, 2008, pp. 17-65. Véanse sobre dicha reforma los estudios publicados en el número monográfico “Estudios sobre la reforma constitucional”, *Revista de Derecho Público*, núm. 112, 2007.

⁵⁷ Véase Gutiérrez, *op. cit.*, p. 245.

⁵⁸ Véase Rachadell, *op. cit.*

⁵⁹ Sobre el “Socialismo del siglo XXI”, como propuesta en cuya elaboración participó activamente Juan Carlos Monedero, véanse sus trabajos publicados en Caracas, “Hacia una filosofía política del socialismo en el siglo XXI”, *Cuadernos del Cendes*, año 25, núm. 68, mayo-junio 2008, pp. 71-106; “La reinención de la Venezuela revolucionaria y los fantasmas del pasado”, *Revista Comuna. Pensamiento Crítico en la Revolución*, núm. 1, 2009; y “Socialismo y consejos comunales: la filosofía política del socialismo en el siglo XXI”, *Comuna. Pensamiento Crítico en la Revolución*, núm. 4, 2011, pp. 97-142.

⁶⁰ Véase la Ley de Consejos Comunales, *Gaceta Oficial*, núm. 5.806 Extraordinario de 10 de abril de 2006.

⁶¹ Véanse los comentarios más recientes en Gabriel Sira Santana, *Poder popular, descentralización y participación ciudadana*, Caracas, Centro para la Integración y el Derecho

todo ello bajo la ilusión de la supuesta organización de la población para su “participación” controlada desde la jefatura de la administración del Estado, a través del partido oficial único creado desde el Estado. Es decir, con la reforma constitucional que el pueblo rechazó, materialmente desaparecía la democracia representativa y las autonomías político-territoriales, las cuales se buscaba sustituir por un esquema estatal centralizado, supuestamente montado sobre una democracia “participativa y protagónica” que estaba controlada total y centralizadamente desde arriba, por el jefe de Estado, en la que quedaba proscrita toda forma de descentralización política y autonomía territorial, que a la vez restringía los mecanismos de participación política que estaban directamente regulados en la Constitución, como eran los referendos y la participación de la sociedad civil en los comités de postulaciones de altos funcionarios de los poderes públicos.⁶²

Y, por la otra, la reforma rechazada apuntaba a la estructuración de un Estado socialista, con una doctrina socialista y “bolivariana” como oficial, que sustituía al sistema plural de libertad de pensamiento y acción que siempre había existido en el país y, en particular, sustituía la libertad económica y el Estado de economía mixta –que también había existido siempre– por un sistema de economía estatista y colectivista, de capitalismo de Estado, sometido a una planificación centralizada, que minimizaba el rol del individuo y eliminaba todo vestigio de libertad económica y de propiedad privada.⁶³

Todo ello, como se dijo, fue rechazado en el referendo efectuado en diciembre de 2007, lo que, sin embargo, no impidió que las propuestas fueran en buena parte implementadas en los años sucesivos, en forma totalmente irregular y al margen de la Constitución, mediante la sanción por la Asamblea Nacional de diversas leyes ordinarias, entre ellas, para solo referirnos al tema de la organización territorial del Estado, en 2007, de la Ley de los Consejos Comunales,⁶⁴ y de la Ley de la Comisión

Público, Editorial Jurídica Venezolana, 2018, pp. 102 y ss.

⁶² Véase Brewer, “La proyectada reforma constitucional de 2007, rechazada por el poder constituyente originario”, *op. cit.*, pp. 17-65. Sobre esto, Roberto Viciano y Rubén Martínez, expresaron que “más peligroso era el retroceso que se experimentaba en el concepto de democracia participativa, verdadero sustento del proceso de cambio en Venezuela desde 1998. En ese sentido, el proyecto aumentaba sistemáticamente todos los porcentajes de firmas necesarios para promover un mecanismo de participación popular, en algunos casos haciéndolos impracticables pues se exigía, por ejemplo, la firma de 30 por ciento de los electores de la circunscripción para activar el referendo revocatorio de cargos públicos (art. 72), el abrogatorio de leyes y decretos con valor de ley (art. 74) o la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente (art. 348). En vez de facilitar la participación, en este aspecto el proyecto endurecía las condiciones para que esta tuviera lugar de forma efectiva” (Viciano y Martínez, *op. cit.*).

⁶³ Véase sobre la propuesta, Allan R. Brewer, *La Reforma Constitucional de 2007 (Comentarios al proyecto inconstitucionalmente sancionado por la Asamblea Nacional el 2 de noviembre de 2007)*, Colección Textos Legislativos, núm. 43, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2007; Rachadell, *op. cit.*; y Sira, *op. cit.*, pp. 102 y ss.

⁶⁴ Véase en *Gaceta Oficial*, núm 5.806 extraordinario de 10 de abril de 2006. Véase Brewer, “El inicio de la desmunicipalización en Venezuela: la organización del Poder Popular para

de Planificación Centralizada;⁶⁵ luego, en 2008, de diversos decretos leyes que tocaron aspectos específicos de las propuestas de reforma rechazadas;⁶⁶ en 2009, de la legislación relativa al Distrito Capital, que eliminaba el carácter de entidad local autónoma de la capital, Caracas, que regula la Constitución;⁶⁷ y, finalmente, en 2010, de las leyes orgánicas del poder popular destinadas a implementar la rechazada reforma constitucional,⁶⁸ pero esta vez con un definitivo signo marxista, tal como resultó de la declaración del presidente de la República a comienzos de dicho año, al asumir el marxismo,⁶⁹ el cual, como doctrina, fue incorporado ese mismo año 2010 en la Declaración de Principios del partido oficial del gobierno.⁷⁰

Esas leyes sobre el poder popular se sancionaron en diciembre de 2010, atropelladamente, luego de la pérdida de la mayoría calificada que tenía el gobierno como resultado de las elecciones parlamentarias de ese año, no solo en fraude a la voluntad popular y a la Constitución (porque implementaban reformas constitucionales ya rechazadas por el pueblo), sino además, sin consulta popular alguna (violando el principio participativo), lo que terminó de definir el marco normativo de un nuevo Estado, establecido en *paralelo al Estado Constitucional*, desconstitucionalizándolo,⁷¹ denominado “Estado comunal” o del “poder popular”.

eliminar la descentralización, la democracia representativa y la participación a nivel local”, *op. cit.*, pp. 49-67.

⁶⁵ Véase en *Gaceta Oficial*, núm. 5.841 extraordinario de 22 de junio de 2007. Véase Allan R. Brewer, “Comentarios sobre la inconstitucional creación de la Comisión Central de Planificación, centralizada y obligatoria”, *Revista de Derecho Público*, núm. 110, abril-junio 2007, pp. 79-89.

⁶⁶ Sobre los decretos leyes dictados en 2008 implementando la rechazada reforma constitucional, véanse los estudios publicados en el número monográfico de la *Revista de Derecho Público*, núm. 155, julio-septiembre de 2008, 2009.

⁶⁷ Véase en *Gaceta Oficial*, núm. 39.156, de 13 de abril de 2009. Véase, en general, Allan R. Brewer *et al.*, *Leyes sobre el Distrito Capital y el Área Metropolitana de Caracas*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2009.

⁶⁸ Sobre las críticas a estas leyes véase Allan R. Brewer, Claudia Nikken, Luis A. Herrera, Jesús María Alvarado, José Ignacio Hernández *et al.*, *Leyes orgánicas sobre el poder popular y el Estado comunal (los consejos comunales, las comunas, la sociedad socialista y el sistema económico comunal)*, Colección Textos Legislativos núm. 50, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2011, pp. 9-183. Véanse los comentarios más recientes en Sira, *op. cit.*, pp. 102 y ss.

⁶⁹ En su mensaje anual ante la Asamblea Nacional, el 15 de enero de 2010, el presidente Chávez declaró que “asumía el marxismo”, aunque confesó que nunca había leído los trabajos de Marx (María Lilibeth da Corte, “Por primera vez asumo el marxismo”, *El Universal*, 16 de enero de 2010).

⁷⁰ “Declaración de Principios, I Congreso Extraordinario del Partido Socialista Unido de Venezuela”, 23 de abril de 2010.

⁷¹ Véase, en general, sobre este proceso de desconstitucionalización del Estado, Allan R. Brewer, “La desconstitucionalización del Estado de derecho en Venezuela: del Estado democrático y social de derecho al Estado comunal socialista, sin reformar la Constitución”, *Libro Homenaje al profesor Alfredo Morles Hernández, Diversas Disciplinas Jurídicas*, Caracas, Universidad Católica Andrés Bello, Universidad de Los Andes, Universidad Monteávila,

Estas fueron, además de la Ley Orgánica del Poder Popular, las leyes orgánicas de las comunas,⁷² del sistema económico comunal,⁷³ de planificación pública y comunal⁷⁴ y de contraloría social.⁷⁵ Además, en el mismo marco de estructuración del Estado comunal montado sobre el poder popular se destacan las reformas de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal,⁷⁶ de las leyes de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas,⁷⁷ y de los Consejos Locales de Planificación Pública.⁷⁸ En diciembre de 2010, además, se trató de aprobar la Ley Orgánica del Sistema de Transferencia de Competencias y Atribuciones de los Estados y Municipios a las Organizaciones del Poder Popular, la cual no llegó a ser sancionada; no obstante, lo fue en 2012, con el nombre de Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y otras atribuciones.⁷⁹

La Asamblea Nacional, además, sancionó una ley habilitante que autorizaba al presidente de la República para, por vía de legislación delegada, dictar leyes en todas las materias imaginables, incluso de carácter orgánico, vaciando así por un periodo de 18 meses, hasta 2012, a la entonces nueva Asamblea Nacional de materias sobre las cuales poder legislar. Posteriormente, con estas leyes, sin duda, se decretó una transformación radical del Estado,⁸⁰ con el establecimiento de un Estado socialista por el cual nadie había votado, y más bien había sido rechazado; con el agravante de que ello se hizo sin una reforma a la Constitución.

Este Estado paralelo estableció la comuna como su célula fundamental, buscando suplantar inconstitucionalmente al municipio en el carácter que tiene de “unidad política primaria de la organización nacional” (art. 168 de la Constitución), con la consecuente desmunicipalización del país.⁸¹ Es decir, con estas leyes orgánicas se

Universidad Central de Venezuela, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, vol. V, 2012, pp. 51-82; Carlos Tablante y Mariela Morales (coords.), *Descentralización, autonomía e inclusión social. El desafío actual de la democracia. Anuario 2010-2012*, Caracas, Observatorio Internacional para la Democracia y la Descentralización, 2011, pp. 37-84; *Estado Constitucional*, año 1, núm. 2, Lima, Editorial Adrus, 2011, pp. 217-236.

⁷² Véase en *Gaceta Oficial*, núm. 6.011 extraordinario de 21 de diciembre de 2010.

⁷³ *Idem*.

⁷⁴ *Idem*.

⁷⁵ *Idem*.

⁷⁶ Véase en *Gaceta Oficial*, núm. 6.015 extraordinario de 28 de diciembre de 2010.

⁷⁷ *Idem*.

⁷⁸ *Idem*.

⁷⁹ Véase en *Gaceta Oficial*, núm. 6.079 extraordinario de 15 de junio de 2012, reimpresa en *Gaceta Oficial* núm. 39.954 de 28 de junio de 2012.

⁸⁰ Véase en *Gaceta Oficial*, núm. 6.011 extraordinario de 21 de diciembre de 2010. Sobre estas leyes, véase Brewer *et al.*, *op. cit.*; “La Ley Orgánica del Poder Popular y la desconstitucionalización del Estado de derecho en Venezuela”, *op. cit.*, pp. 81-101.

⁸¹ Véase Brewer, “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”, *op. cit.*, pp. 49-67.

crearon inconstitucionalmente instancias políticas destinadas a vaciar de competencias a los órganos del Estado (la República, los estados, los municipios y demás entidades locales), asignándoles funciones políticas, pero sin asegurar su carácter electivo mediante la elección de sus representantes a través de sufragio universal, directo y secreto; sin asegurar su autonomía política que solo puede derivar de la descentralización; y sin garantizar su carácter pluralista, al disponer que no podían estar vinculados a otra ideología que no fuera el socialismo.

En el centro de esas instancias, como se dijo, se crearon las comunas, a través de las cuales ese Estado ejerce el poder popular, que se concreta en el ejercicio de la soberanía popular supuestamente solo de manera “directa” por el pueblo, y no mediante representantes. Se trata, por tanto, de un sistema político estatal donde se ignoró la democracia representativa, se violó abiertamente la Constitución de la República y se abolió la descentralización política.

Ese Estado comunal, sin sufragio ni representación, se pretendió estructurar mediante una deformada y maleable organización supuestamente para la “participación protagónica del pueblo”, en la cual este, en definitiva, termina ejerciendo la soberanía no en forma directa, sino “indirecta”, pero no mediante representantes electos, sino de “voceros”, quienes no se “eligen” por medio de sufragio, sino que son “nombrados” a dedo para ejercer el poder popular “en nombre del pueblo”, por el partido de gobierno y por instrucciones desde el poder central; organización que tiene la misión de ir vaciando progresivamente de competencias al Estado constitucional representativo. Con estas leyes, entonces, se terminó de definir, al margen de la Constitución, el marco normativo del “Estado participativo”, para funcionar en paralelo al Estado constitucional, que se denominó “Estado comunal” y que si nos atenemos a las experiencias históricas precedentes, todas fracasadas, unas desaparecidas como la Unión Soviética, y otras en vías de degradación como Cuba, no han sido otra cosa que un Estado comunista, para el cual se adoptó al socialismo como doctrina oficial pública, impuesta a los ciudadanos para poder participar, montado sobre un sistema político centralizado, militarista y policial para el ejercicio del poder.

El objetivo fundamental de dichas leyes, como se dijo, fue la organización del “Estado comunal”, buscando suplantar inconstitucionalmente al municipio con la comuna, en el carácter que tiene de “unidad política primaria de la organización nacional” (art. 168 de la Constitución). En ese esquema, y siguiendo la pauta del proyecto de la rechazada reforma constitucional de 2007, se impuso a los municipios la obligación de transferir sus competencias a las comunas, quitándoles competencias, y se organizaron los consejos comunales como supuestas instancias “de participación para el ejercicio directo de la soberanía popular”, definiéndolos supuestamente “en el marco constitucional de la democracia participativa y protagónica”, como instancias de participación que permiten al pueblo organizado “ejercer el gobierno comunitario y la gestión directa de las políticas públicas” en “la construcción del nuevo modelo de sociedad socialista de igualdad, equidad y justicia social”.

Sobre este vaciamiento de las competencias de los órganos constitucionales (estados y municipios) que, por supuesto, solo podría hacerse con una reforma constitucional, la magistrada del Tribunal Supremo, Gladys Gutiérrez, al analizar el “Estado participativo”, destacó que supuestamente se estaba haciendo para “transferir competencias y funciones a las comunidades y grupos vecinales organizados” considerados como “nuevas estructuras orgánicas (sujetos de descentralización) a nivel de las parroquias, las comunidades, los barrios y las vecindades”.⁸² Dichas estructuras, sin embargo, no podían considerarse como tales “sujetos de descentralización”, pues para ello debían tener autonomía política con gobiernos locales electos mediante sufragio universal, directo y secreto, que es consustancial a la descentralización política, lo cual no era cierto. Es decir, bajo el ángulo del principio democrático representativo que se quería eliminar con dichas leyes del poder popular, esos consejos comunales no eran precisamente órganos de representación del pueblo pues sus miembros no son electos mediante sufragio universal, directo y secreto, sino designados a mano alzada en asambleas de ciudadanos (arts. 4.6 y 11), en las cuales solo pueden participar los inscritos en el Partido Socialista Unido del gobierno y, por tanto, son controladas por este, sin que se garantice pluralismo político alguno,⁸³ y a través de este por el poder central.

Para ello, las leyes montaron toda una organización ministerial del Ejecutivo Nacional, que lejos de ser un instrumento de participación y descentralización –concepto que está indisolublemente unido a la autonomía política–, configura el sistema como un marco centralizado sometiendo a las comunidades al control férreo por parte del Poder Ejecutivo a través de un Ministerio de las Comunas, creado como

... órgano coordinador de las políticas públicas relacionadas con la promoción, formación, acompañamiento integral y financiamiento de los proyectos socio-productivos, originados del seno de las comunidades, las comunas o constituidos por entes del Poder Público conforme a lo establecido en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, las disposiciones de la Ley, su Reglamento y demás normativas aplicables. (art. 7)

A este le asignaron competencia para registrar y otorgar la personería jurídica a las organizaciones comunales. Con ello, en definitiva, se dejó en manos del Ejecutivo Nacional la decisión de registrar o no un consejo comunal, una comuna o una ciudad comunal, y ello lo ha hecho, por supuesto, aplicando la letra de la ley, lo que significa que si están conducidas por “voceros” que no sean socialistas, no cabe su registro ni, por tanto, su reconocimiento como persona jurídica, así sea producto

⁸² Véase Gutiérrez, *op. cit.*, p. 538.

⁸³ Con ello se confirmó uno de los temores expresados por Monedero, en el sentido de que “la instauración de un sistema de partido único es una simplificación de la organización humana que asombra por su grosería” (Monedero, “Hacia una filosofía política del socialismo en el siglo XXI”, *op. cit.*, p. 88).

genuino de una iniciativa popular. Es decir, la “participación” quedó en manos del Gobierno central.

Una verdadera democracia participativa solo puede tener lugar en un sistema descentralizado políticamente,⁸⁴ que pueda garantizar, por ejemplo, a los miembros de los consejos comunales, las comunas y todas las organizaciones e instancias del Poder Popular, el ser electos democráticamente por sufragio universal, directo y secreto, y no a mano alzada por asambleas controladas por el partido oficial y el Ejecutivo nacional en contravención del modelo de Estado democrático y social de derecho y de justicia descentralizado establecido en la Constitución.

Es decir, la supuesta “democracia participativa” no fue más que una falacia, pues, en definitiva, en ese “edificio” del Estado comunal se le negó al pueblo el derecho de elegir libremente mediante sufragio universal, directo y secreto a quienes van a representarlo en todos esos ámbitos. Se trató, más bien, de un “edificio” de organizaciones para evitar que el pueblo realmente ejerciera la soberanía e imponerle mediante férreo control central, políticas por las cuales nunca tendrá la ocasión de votar.

Por ello, las “formas de autogobierno comunitarias y comunales, para el ejercicio directo del poder” que se regularon en la Ley Orgánica del Poder Popular (art. 1), al desaparecer el sufragio para elegir sus “voceros”, son contrarias a la concepción de un Estado descentralizado, por carecer de autonomía política, y no fueron establecidas para promover la participación, sino para controlar a la ciudadanía, incluso con un pensamiento único, exclusivamente socialista.⁸⁵ Esta idea de una supuesta participación sin sufragio, incluso fue aceptada por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, sometida a control total por parte del Poder Ejecutivo, en la Sentencia 355 de 16 de mayo de 2017, donde llegó a afirmar que el “derecho general a

⁸⁴ Véase, por ejemplo, Allan R. Brewer, “Democracia participativa, descentralización política y régimen municipal”, en Miguel Alejandro López Olvera y Luis Gerardo Rodríguez Lozano (coords.), *Tendencias actuales del derecho público en Iberoamérica*, México, Porrúa, 2006, pp. 1-23; “La descentralización del poder en el Estado democrático contemporáneo”, en Antonio María Hernández (dir.), José Manuel Belisle y Paulina Chiacchiera Castro (coords.), *La descentralización del poder en el Estado contemporáneo*, Córdoba, Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Instituto Italiano de Cultura de Córdoba, Instituto de Derecho Constitucional y Derecho Público Provincial y Municipal Joaquín V. González, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba, 2005, pp. 75-89.

⁸⁵ Véase una crítica a los criterios que hemos expuesto en contra de las leyes orgánicas del poder, en Francisco Palacios, “Falacias ideológicas y aporías técnicas sobre los nuevos procesos políticos de América Latina (en torno a un argumentario de Brewer sobre el hecho social-participativo)”, *Actas Congreso Internacional América Latina: la autonomía de una región (XV Encuentro de latinoamericanistas españoles)*, Madrid, Consejo Español de Estudios Iberoamericanos, 2012, p. 615. En la primera nota al pie de página, Palacios justificó su artículo diciendo que yo era el más conspicuo de todo este elenco de autores, o el “principal crítico del nuevo modelo constitucional venezolano”, por lo que fui “tomado como ejemplo central porque Allan Randolph Brewer es, a su vez, el autor de referencia de toda la oposición académica al modelo constitucional y de gobierno desde el inicio del proceso político-constitucional en 1999. Las publicaciones académicas que recoge su web personal suman la muy significativa cantidad de mil ochenta y cinco”.

participar en los procesos de decisión en las distintas áreas como la económica, social y cultural”, supuestamente se ha establecido “a diferencia de la democracia representativa [...] no limitándose a la designación de representantes a cargos públicos de representación popular, toda vez que lo que se plantea, en definitiva, es el protagonismo fundamental de los ciudadanos”.⁸⁶ Sin embargo, tratándose de pretendidas entidades políticas territoriales como son los consejos comunales, la designación de sus autoridades no podría realizarse de otra forma que no fuera democráticamente mediante elección por sufragio universal, directo y secreto.

Es un error elemental, por tanto, calificar toda esa estructura de consejos comunales como una organización de “descentralización comunitaria”, para “generar espacios de participación directa estructural, acercando a los ciudadanos los núcleos de toma de decisiones”,⁸⁷ cuando es bien sabido, como lo hemos expresado, que para que haya descentralización política en el derecho público venezolano, entre niveles territoriales donde se tomen decisiones, es indispensable que tanto la entidad que descentraliza una competencia como la que recibe la competencia sean “entidades políticas”, lo que implica que deben tener un gobierno democrático propio, electo mediante sufragio universal, directo y secreto. Este principio es tan viejo como los estudios iniciales de derecho administrativo venezolano.⁸⁸

Es decir, conforme al régimen venezolano se descentraliza entre la República y los estados de la federación, y entre la República y los estados y los municipios (art. 157 de la Constitución), e incluso entre los municipios y las juntas parroquiales (eliminadas inconstitucionalmente en 2010). Todas esas entidades tienen el carácter de ser autónomas y con gobiernos electos mediante sufragio universal directo y secreto. No puede calificarse de “descentralización” la transferencia de competencias municipales, por ejemplo, a consejos comunales que no tienen autonomía política, es decir que no son constitucionalmente “entidades políticas”, y que más bien son controladas por el poder central. Esos llamados “espacios de participación directa estructural” en realidad no acercan “a los ciudadanos a los núcleos de toma de decisiones”,⁸⁹ más bien los alejan al ubicarse dicha toma de decisiones, en la práctica política, en la cúspide del poder central, en un ministerio del Ejecutivo Nacional.

⁸⁶ Véase la *Impugnación de la Ley de reforma de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal*. Véanse los comentarios a esta sentencia en Emilio J. Urbina Mendoza, “Todas las asambleas son sufragios, y muchos sufragios también son asambleas. La confusión lógica de la Sentencia 355/2017 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia y la incompatibilidad entre los conceptos de sufragio y voto asambleario”; y José Ignacio Hernández G., “Sala Constitucional convalida la desnaturalización del Municipio. Notas sobre la Sentencia N° 355/2017 de 16 de mayo”, *Revista de Derecho Público*, núm. 150-151, enero-junio de 2017, pp. 107-116 y 349-352.

⁸⁷ Palacios, *op. cit.*, p. 616.

⁸⁸ Véase Allan R. Brewer, *Introducción al estudio de la organización administrativa venezolana*, Colección Monografías Administrativas, núm. 1, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 1978 (2ª. ed., Caracas, 1980; 3ª. ed., Caracas, 1983); *Principios del régimen jurídico de la organización administrativa venezolana*, *op. cit.*

⁸⁹ Palacios, *op. cit.*, p. 616.

El artículo 184 de la Constitución dispone que la ley puede crear mecanismos abiertos y flexibles para que los Estados descentralicen y transfieran a las comunidades y los grupos vecinales organizados los servicios que estos gestionen; pero para que pueda hablarse de “descentralización”, es necesario que esas organizaciones que se establezcan en “las comunidades y grupos vecinales organizados” estén a cargo de gobiernos locales electos mediante sufragio universal y directo. Es decir, debe tratarse de “entidades políticas” gobernadas mediante los principios de la democracia representativa, que efectivamente acerquen el poder a los ciudadanos para que estos puedan participar. Pero sin esa autonomía política, simplemente no se puede hablar en Venezuela de descentralización.

Por todo ello es que hemos dicho, como lo destacó Francisco Palacios en su crítica, que “el modelo de Estado federal y descentralizado no admitiría instancias políticas que vacíen de competencias el modelo de Estado”, y ello es lo que se hace al crearse en paralelo al Estado constitucional un aparato denominado “Estado comunal”, a cuyas organizaciones deben transferirse las competencias de los estados y municipios; y ello es lo que se propone con las leyes orgánicas del poder popular, a pesar de que, como afirmó el mismo Palacios, “ninguna de las leyes de consejos comunales hace mención al entramado competencial del Estado y mucho menos rompe la distribución competencial del mismo”.⁹⁰ Efectivamente, en dichas leyes no se menciona para nada la estructura del Estado federal; simplemente se la ignora, como si no existiera, pero al disponerse que los órganos del poder público que conforman al Estado federal deben “gobernar obedeciendo al Poder Popular” (art. 24) simplemente se desmorona dicho Estado.

Esto significa que como las organizaciones del poder popular no tienen autonomía política pues sus “voceros” no son electos democráticamente mediante sufragio universal, directo y secreto, sino que, como se ha dicho, son designados por asambleas de ciudadanos controladas e intervenidas por el partido oficial y el Ejecutivo Nacional que controla y guía todo el proceso organizativo del Estado comunal, en el ámbito exclusivo de la ideología socialista, sin que tenga cabida vocero alguno que no sea socialista; en definitiva esto de “gobernar obedeciendo” es una limitación a la autonomía política de los órganos del Estado constitucional electos, como la Asamblea Nacional, los gobernadores y consejos legislativos de los estados, los alcaldes y concejos municipales, a quienes se les impone en definitiva la obligación de obedecer lo que disponga el Ejecutivo Nacional y el partido oficial a través de las organizaciones del poder popular que controlan, todo enmarcado en el ámbito exclusivo del “socialismo” como doctrina política. La voluntad popular expresada en la elección de representantes del Estado constitucional, por tanto, ante estas leyes,

⁹⁰ *Idem.*

no tiene valor alguno, y al pueblo se le confisca su soberanía trasladándola de hecho a unas asambleas que no lo representan.⁹¹

Bibliografía

- AGUIAR, Luis, *Democracia directa y Estado constitucional*, Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, Edersa, 1977.
- BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.
- BREWER, Allan R., “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 y Rafael Luciano (dirs.), *Nuevas tendencias del derecho constitucional y el derecho procesal constitucional*, Managua, Instituto de Estudios e Investigación Jurídica (INEJ), 2011.
- _____, *El “nuevo constitucionalismo latinoamericano” y la destrucción del Estado democrático por el juez constitucional. El caso de Venezuela*, Colección Biblioteca de Derecho Constitucional, Madrid, Buenos Aires, Ediciones Olejnik, 2018.
- _____, “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”, *AIDA, Opera Prima de Derecho Administrativo. Revista de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo*, 2009, pp. 49-67.
- _____, “El municipio, la descentralización política y la democracia”, *XXV Congreso Iberoamericano de Municipios*, Guadalajara, Jalisco, México, 23 al 26 de octubre del 2001, 53-61 (México, 2003).
- _____, “Estudio sobre la propuesta presidencial de reforma constitucional para la creación de un Estado socialista, centralizado y militarista en Venezuela (análisis del anteproyecto presidencial, agosto 2007”, *Anuario da Faculdade de Direito da Universidade da Coruña, Revista jurídica interdisciplinaria internacional*, Con. 12, La Coruña, 2008.
- _____, “Hacia la creación de un Estado socialista, centralizado y militarista en Venezuela. Análisis de la propuesta presidencial de reforma constitucional”, en *Estudios Jurídicos*, vol. XIII, enero 2004-diciembre 2007.
- _____, “La democracia representativa y la falacia de la llamada ‘democracia participativa’”, en Jorge FERNÁNDEZ (coord.), *Estudios de derecho electoral. Memoria*

⁹¹ Sobre esto, véase lo que expusimos en Allan R. Brewer, “Introducción general al régimen del Poder Popular y del Estado Comunal. (O de cómo en el siglo XXI, en Venezuela se decreta, al margen de la Constitución, un Estado de Comunas y de Consejos Comunales, y se establece una sociedad socialista y un sistema económico comunista, por los cuales nadie ha votado)”, en Brewer, Nikken, Herrera, Alvarado, Hernández *et al.*, *op. cit.*, p. 82.

- del Congreso Iberoamericano de Derecho Electoral*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad Autónoma de Nuevo León, 2011.
- _____, “La democracia, la descentralización y la participación, en el centro del debate en la Asamblea Nacional Constituyente (1999)”, *El Mundo*, 1999.
- _____, “La Ley Orgánica del Poder Popular y la desconstitucionalización del Estado de derecho en Venezuela”, *Revista de Derecho Público*, núm. 124, 2010.
- _____, “La proyectada reforma constitucional de 2007, rechazada por el poder constituyente originario”, *Anuario de Derecho Público 2007*, año 1, Caracas, Instituto de Estudios de Derecho Público de la Universidad Monteávila, 2008.
- _____, *Asamblea Constituyente y proceso constituyente (1999)*, Colección Tratado de Derecho Constitucional, t. VI, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2013.
- _____, *Derecho administrativo*, t. II (*La organización administrativa y la administración pública nacional. Los Estados y la administración pública estatal. Los municipios y la administración pública municipal*), Bogotá, Universidad Externado de Colombia, Universidad Central de Venezuela, 2006.
- _____, *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, núm. 42, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2007.
- _____, *Introducción al estudio de la organización administrativa venezolana*, Colección Monografías Administrativas, núm. 1, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 1978 (2ª. ed., Caracas, 1980).
- _____, *La Constitución de 1999. Derecho constitucional venezolano*, Caracas, 2004.
- _____, *La Constitución de la Provincia de Caracas de 31 de enero de 1812. Homenaje al Bicentenario*, Colección Estudios núm. 100, Caracas, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, 2011.
- _____, *La mentira como política de Estado. Crónica de una crisis política permanente. Venezuela 1999-2015*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2015.
- _____, *La Reforma Constitucional de 2007 (Comentarios al proyecto inconstitucionalmente sancionado por la Asamblea Nacional el 2 de noviembre de 2007)*, Colección Textos Legislativos, núm. 43, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2007.
- _____, *Las constituciones de Venezuela*, Caracas, Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, 2 vols. 2008.
- _____, *Poder constituyente originario y Asamblea Nacional Constituyente*, Caracas, 1991.
- _____, *Principios del Estado de derecho. Aproximación histórica* (Cuadernos de la Cátedra Mezerhane sobre democracia, Estado de derecho y derechos humanos, Miami Dade College, Programa Goberna Las Américas), Miami-Caracas, Editorial Jurídica Venezolana Internacional, 2016.
- _____, *Principios del régimen jurídico de la organización administrativa venezolana*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 1991.

- _____, *Reflexiones sobre el constitucionalismo en América*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2001.
- _____, *Reflexiones sobre la Revolución norteamericana (1776), la Revolución francesa (1789) y la revolución hispanoamericana (1810-1830) y sus aportes al constitucionalismo moderno*, 2ª. ed. ampliada, Serie Derecho Administrativo núm. 2, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, Editorial Jurídica Venezolana, 2008.
- BREWER, Allan R. et al., *Leyes sobre el Distrito Capital y el Área Metropolitana de Caracas*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2009.
- BREWER, Allan R., Claudia NIKKEN, Luis A. HERRERA, Jesús María ALVARADO, José Ignacio HERNÁNDEZ y Adriana VIGILANZA, *Leyes orgánicas sobre el poder popular y el Estado comunal (los consejos comunales, las comunas, la sociedad socialista y el sistema económico comunal)*, Colección Textos Legislativos núm. 50, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2011.
- CASTRO, Jaime, *La cuestión territorial*, Bogotá, Editorial Oveja Negra, 2003.
- DA CORTE, María Lilibeth, “Por primera vez asumo el marxismo”, *El Universal*, 2010. Disponible en: http://www.eluniversal.com/2010/01/16/pol_art_por-primera-vez-asu_1726209.shtml
- DUHAMEL, Olivier y Manuel José CEPEDA, *Las democracias. Entre el derecho constitucional y la política*, Bogotá, TM Editores, Universidad de los Andes, 1997.
- FERRER, Eduardo y César de Jesús MOLINA (coords.), *El juez constitucional en el siglo XXI*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2009.
- GARCÍA, Eduardo, *Revolución francesa y administración contemporánea*, Madrid, Taurus, 1981.
- GONZÁLEZ, Alberto, “Participación en la administración de justicia”, en Jorge LONDOÑO (comp.), *Constitucionalismo, participación y democracia*, Bogotá-Tunja, Librería Jurídica Ethos, Uniboyacá, 1997.
- GUTIÉRREZ, Gladys, *El nuevo paradigma constitucional latinoamericano. Dogmática social extensa y nueva geometría del poder. Especial mención a la Constitución de Venezuela (1999)*, Tesis de doctorado, Zaragoza 2011.
- HERNÁNDEZ, Augusto, *Ordenamiento y desarreglo territorial en Colombia*, Bogotá, Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita, 2001.
- HERNÁNDEZ G., José Ignacio, “Sala Constitucional convalida la desnaturalización del municipio. Notas sobre la Sentencia 355/2017 de 16 de mayo”, *Revista de Derecho Público*, núms. 150-151, 2017.
- Informe sobre el Gobierno Local*, Ministerio para las administraciones públicas, Madrid, Fundación Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics y Locals, 1992.
- MONEDERO, Carlos, “Hacia una filosofía política del socialismo en el siglo XXI”, *Cuadernos del Cendes*, núm. 68, año 25, 2008.
- _____, “La reinención de la Venezuela revolucionaria y los fantasmas del pasado”, *Revista Comuna. Pensamiento Crítico en la Revolución*, núm.1, 2009.

- _____, “Socialismo y consejos comunales: la filosofía política del socialismo en el siglo XXI”, *Comuna. Pensamiento crítico en la revolución*, núm. 4, 2011.
- PALACIOS, FRANCISCO, “Falacias ideológicas y aporías técnicas sobre los nuevos procesos políticos de América Latina (en torno a un argumentario de Brewer Carías sobre el hecho social-participativo)”, *Actas Congreso Internacional América Latina: la autonomía de una región (XV Encuentro de latinoamericanistas españoles)*, Madrid, Consejo Español de Estudios Iberoamericanos, 2012.
- RACHADELL, Manuel, *Socialismo del siglo XXI. Análisis de la reforma constitucional propuesta por el presidente Chávez en agosto de 2007*, Caracas, Funeda, Editorial Jurídica Venezolana, 2007.
- RETORTILLO, Sebastián Martín *et al.*, “Introducción”, *Descentralización administrativa y organización política*, t. I, Madrid, Ediciones Alfaguara, 1973.
- SAGAWÉ, Thorsten, “La situación de los pequeños municipios en Europa: con especial referencia a la República Federal de Alemania”, en Luis Villar *et al.*, *Problemática de los pequeños municipios en Colombia: ¿supresión o reforma?*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2003.
- SARTORI, Giovanni, *¿Que es democracia?*, Bogotá, Altamira Editores, 1994.
- SIRA, Gabriel, *Poder popular, descentralización y participación ciudadana*, Caracas, Centro para la Integración y el Derecho Público, Editorial Jurídica Venezolana, 2018.
- SOBOUL, Albert, *La révolution française*, Paris, Gallimard, 1981.
- TABLANTE, Carlos y Mariela MORALES (coord.), “Descentralización, autonomía e inclusión social. El desafío actual de la democracia”, *Anuario 2010-2012, Observatorio Internacional para la democracia y descentralización, Cambio*, 2011.
- TERRAZONI, André, *La décentralization a l'épreuve des faits*, Paris, Librairie Générale de droit et de jurisprudence, 1987.
- TOCQUEVILLE, Alexis de, *El antiguo régimen y la Revolución*, t. I, Madrid, Alianza Editorial, 1982.
- _____, *La democracia en América*, México, Fondo de Cultura Económica, 1973.
- URBINA, Emilio, “Todas las asambleas son sufragios, y muchos sufragios también son asambleas. La confusión lógica de la Sentencia 355/2017 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia y la incompatibilidad entre los conceptos de sufragio y voto asambleario”, *Revista de Derecho Público*, núm. 150-151, 2017.
- VANDELLI, Luciano, *El poder local. Su origen en la Francia revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1992.
- VICIANO, Roberto y Rubén MARTÍNEZ, “Necesidad y oportunidad en el proyecto venezolano de reforma constitucional (2007)”, *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 14, núm. 2, 2008.
- VILLAR, Luis *et al.*, *Problemática de los pequeños municipios en Colombia. ¿Supresión o reforma?*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2003.