

Democracia Participativa en la Constitución Bolivariana



Lenin José Andara Suárez

**DEMOCRACIA PARTICIPATIVA
EN LA CONSTITUCIÓN
BOLIVARIANA**

Lenin José Andara Suárez

Doctor en Derecho por la Universidad de Salamanca
Profesor de Finanzas Públicas y Derecho Financiero
de la Universidad de Los Andes (ULA)

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN LA CONSTITUCIÓN BOLIVARIANA

Andara Editor

Mérida, 2025

Título: Democracia participativa en la Constitución Bolivariana

Autor: Andara Suárez, Lenin José.

Hecho el depósito de ley

Depósito Legal: ME2025000122

ISBN 978-980-18-6529-2

Diseño de portada y diagramación: Disegraf

disegrafproducciones@gmail.com

@disegraf_ca

Este libro es de libre difusión con fines académicos no comerciales.

El presente trabajo fue publicado originalmente en el año 2015 por la Universidad de São Paulo, Brasil. Facultad de Derecho. *Cadernos de Pós-Graduação em Direito*, N° 33. Se han agregado anotaciones sobre la reforma y la enmienda constitucional.

CONTENIDO

I. Introducción	1
II. La búsqueda de la Nueva Democracia	3
III. Un Contexto Histórico	6
IV. Asamblea Nacional Constituyente.....	10
La Reforma Constitucional de 2007.....	14
La Enmienda Constitucional de 2009.....	15
V. El Gobierno Participativo.....	16
VI. El Derecho a la Participación.....	20
VII. Los Medios de Participación.....	23
VIII. La Participación Ciudadana y los Poderes Constituidos.....	26
IX. La Asamblea de Ciudadanos como Médula de la Participación Política Local.....	27
X. Conclusiones	32
XI. Referencias.....	34

I. INTRODUCCIÓN

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela aprobada en 1999 incorporó importantes innovaciones que modificaron sustancialmente la institucionalidad republicana venezolana tal como fue la consagración de la doctrina de Simón Bolívar, el Libertador, como fundamento del patrimonio moral y de los valores de la República. Consagró el Estado democrático y social de derecho y de justicia, amplió las ramas del Poder Público de las tres tradicionales (ejecutivo, legislativo, judicial) a cinco (incorpora el electoral y el ciudadano). El órgano legislativo nacional pasó a ser unicameral. Amplió el catálogo de derechos humanos reconocidos destacando un capítulo específico para los pueblos indígenas. Asimismo, estableció la democracia participativa como principio, como derecho humano y la dotó de instrumentos específicos para su implementación. El texto fundamental venezolano posee una enmienda aprobada mediante referendo Constitucional el 15 de febrero de 2009.

El artículo 5 de la Constitución señala que: “La soberanía reside intransferiblemente en el pueblo, quien la ejerce directamente en la forma prevista en esta Constitución y en la ley, e indirectamente, mediante el sufragio, por los órganos que ejercen el Poder Público. Los órganos del Estado emanan de la soberanía popular y a ella están sometidos”; este precepto sólo puede ser entendido en el marco de la democracia participativa y protagónica como aproximación de la democracia directa y en concurrencia con la democracia representativa la cual, queda absorbida bajo esta nueva construcción, y es que la norma ha sido calificada de “revolucionaria” ya que constituye un cambio en la historia constitucional venezolana; si bien desde la primera Constitución de 1811 hasta la anterior de 1961 “se reconoció la titularidad popular de la soberanía (...) su ejercicio correspondió exclusivamente a los representantes electos” (Combellas, 2001, p. 7). La democracia participativa fue constitucionalizada en Venezuela en el año 1999 para cumplir esa función señalada por la doctrina (Cameron, Hershberg; Sharpe, 2012, p. 20) de ser una característica permanente del nuevo

orden político pero cuyo significado es necesario analizar para entender esta transformación democrática desde una perspectiva jurídica. Si bien la Constitución se refiere a los medios de participación y protagonismo del pueblo en lo político, y en lo social y económico, en el presente trabajo se analiza solo los relativos al elemento político.

Es necesario aclarar la distinción entre democracia participativa y democracia semidirecta, pues a esta última se refiere la Exposición de motivos; al respecto pareciera una cuestión semántica y la diferencia se encuentra “en los momentos históricos en los que aparecen y en los instrumentos participativos concretos asociados en dichos momentos a la participación directa de los ciudadanos en el gobierno, que a diferencias conceptuales profundas (...) A lo largo del siglo XX con la expresión semidirecta se hacía referencia a unos pocos instrumentos participativos, en el siglo XXI con la expresión democracia participativa se hace referencia a un número mayor de instrumentos participativos”. En ambos casos, tratando de complementar a la democracia representativa (Ramírez Nardiz, 2010, p. 213).

II. LA BÚSQUEDA DE LA NUEVA DEMOCRACIA

El problema de la democracia “de sus características y de su prestigio (o de la falta de prestigio)” es “tan antiguo como la propia reflexión sobre las cosas de la política, y ha sido repropuesto y reformulado en todas las épocas” y aunque este problema no se detiene (Bobbio y Matteuci, 1982, p. 494) tampoco atiende a las diferencias geográficas. Latinoamérica no podía ser la excepción y menos aún Venezuela con una tradición democrática desde 1958 tras la caída de la última dictadura, así “[n]o hay por qué reducirse a una sola identidad de democracia tipo, sino que estamos en un proceso donde son plurales las formas, porque las conductas en que se apoyan son complejas y hasta paradójicas” (Villasante, 1995, p. 122).

La democracia representativa establece una serie de limitaciones en cuanto a la participación directa de los ciudadanos en la gestión pública pues se identifica al gobernante como hacedor de acciones dirigidas a la satisfacción de las necesidades de los representados. Bajo esta concepción se le vincula a un principio de responsabilidad del representante y sometido al control de los representados, a través de los procesos electorales, por lo cual habrían de mantenerlos o removerlos (Ramírez Nárdiz, 2010, p. 107), la participación del ciudadano equivaldría a la participación en las elecciones y de allí las diferentes funciones atribuidas a este acto. Pero es lo cierto que el esquema de democracia representativa basada en la apatía como presupuesto funcional (Siacca, 1994, pp. 107-110) pareciera haber llegado a su fin para dar paso a una activa participación de los ciudadanos en los asuntos públicos como una exigencia que, nacida del nivel local, se consolida y extiende a los niveles estatales y nacionales, así como también al ámbito económico y social.

La democracia participativa es un concepto que se incorpora a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en 1999 como una manifestación de la crisis de la democracia representativa en la que predominaba ese implícito binomio institucionalizado (Siacca, 1994, pp.

105-106) en el que los representantes detentan el poder decisorio pero no se encuentran vinculados jurídicamente a los representados; así ya era percibido por Rousseau cuando señaló: “El pueblo inglés cree ser libre: está muy equivocado; lo es solamente durante la elección de los miembros del Parlamento; pero tan pronto como son elegidos, vuelve a ser esclavo, no es nada”. De allí en adelante, “las deliberaciones colectivas, es decir, las deliberaciones que involucran a toda la colectividad, no son tomadas directamente por quienes forman parte de ella, sino por personas elegidas para este fin” (Bobbio, 1986, p. 34).

Con la Constitución de 1999 el espacio se abre a la participación de actores diferentes a los partidos políticos; nuevos “actores, organizaciones y movimientos sociales (...) lograron ‘institucionalizar’ sus demandas y proyectos de sociedad (...) convirtiéndose así en interlocutores legítimos del Estado, sin pasar por la mediación de los partidos” (García-Guadilla, 2003, p. 231).

Ahora bien, se hace necesario analizar los alcances del texto constitucional para conocer específicamente hasta qué grado se desarrolla la democracia participativa y si llega a socavar o desplazar a la democracia representativa.

Se ha afirmado que “La democracia participativa no se opone al concepto de representación, sino que lo integra a la síntesis participativa” y así se habla de “participación representativa, como aquella dimensión de la participación que se desarrolla a través de la representación responsable, que rinde cuentas de su gestión y cuyo mandato puede ser objeto de revocación; y de participación directa, que excluye la intermediación de representantes, gracias a los medios establecidos por la Constitución” (Combella, 2001, p. 34). La democracia participativa constituye un elemento “en la evolución de la democracia representativa, la cual siempre se ha movido y se mueve aun constantemente en un juego eterno entre la representatividad y la participación directa (...) aparece como producto de la reforma y no está llamada a substituir a la democracia representativa, sino a

complementarla, a mejorarla, a enriquecerla o, simplemente y en definitiva a hacerla evolucionar” (Ramírez Nárdiz, 2010, pp. 220-221).

La democracia participativa adquiere una configuración propia de acuerdo a la sociedad venezolana y sus instituciones. Su conceptualización podría no ser entendida en otras latitudes pues desarrolla nuevos paradigmas sobre la democracia, siendo de acotar la observación según la cual, las instituciones de participación directa y popular en Latinoamérica, son “muy diferentes a las instituciones representativas y electorales asociadas con la democracia en Europa Occidental y en los Estados Unidos” (Cameron, Hershberg y Sharpe, 2012, p. 13), de ahí la necesidad de analizar el proceso histórico que le dio origen, su consagración en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en 1999 y su configuración jurídica. Como afirman los autores citados, en América Latina “el surgimiento de nuevas formas de participación popular y ciudadana tiene el potencial de fortalecer de manera considerable la democracia” (p. 23).

La Constitución como programa político para el futuro establece “las perspectivas de transformación del derecho mismo en dirección de la igualdad de los derechos fundamentales”, los cuales deben ser “garantizados y satisfechos concretamente” (Ferrajoli, 2008, pp. 32-33) y dentro de los cuales se encuentra el derecho a la participación desde el año 1999. Si bien, “[l]a extensión de la participación en el ejercicio del poder político es un importante mecanismo para activar el espíritu cívico en contra del letargo político” no dejan de inquietar sus repercusiones sobre los sistemas de partidos y sobre las relaciones entre las ramas del poder público (Herdegen, 2001, p. VIII).

III. UN CONTEXTO HISTÓRICO

La instauración de la democracia participativa en la Constitución venezolana de 1999 sólo puede ser entendida si se conocen, al menos grosso modo, los aspectos fundamentales que la preceden y los cuales caracterizan este inédito proceso.

La crisis de la democracia venezolana tuvo su punto de inflexión en febrero de 1989 con el llamado Caracazo, nombre con el cual se conoce a los levantamientos populares producidos en el país y especialmente en Caracas, como reacción a la aplicación de medidas económicas concertadas con organismos multilaterales, con un resultado inmediato de muertos cuya cifra exacta se desconoce pero que oficialmente es de 3313, así como un elevado número de desaparecidos; de esta manera se entendería que “Venezuela fue otra. Convicciones firmemente arraigadas, como la supuesta pasividad popular, el control de los partidos y organizaciones, la estabilidad de la democracia comenzaron a debilitarse” (Kornblith, 1998, p. 32); este sería el inicio de una crisis sin precedentes en la historia democrática venezolana.

La Ley de Elección y Remoción de Gobernadores y Alcaldes aprobada en 1988 daría lugar a que, en medio de la convulsión social producto del Caracazo, se diera la primera elección directa de gobernadores y alcaldes en diciembre de 1989. Las consecuencias favorables de este proceso, en cuanto a la descentralización, no significaron una revitalización del sistema de partidos (Álvarez, 2003, p. 187), más bien fortaleció la capacidad de los candidatos “para competir contra aquellos respaldados por los líderes nacionales de los partidos” (Hellinger, 2003, p. 51).

En virtud de la crisis, ya evidente, tuvo lugar una iniciativa por parte del antiguo Congreso para modificar la Constitución de 1961 y en este sentido, aprueba en junio de 1989 la designación de una Comisión Bicameral Especial para la Revisión de la Constitución cuyo informe final debía ser entregado en 1990 y encabezada por el Senador vitalicio Rafael Caldera.

La crisis institucional parece llegar a su máxima expresión cuando el 4 de febrero de 1992 se produce el fallido golpe de estado contra Carlos Andrés Pérez el cual introduciría nuevos actores a la vida política y si bien los rebeldes no alcanzan sus objetivos de toma del poder “por ahora”, si pondrían en evidencia ya la inocultable crisis del sistema; en noviembre del mismo año se produciría un nuevo intento de quiebre institucional.

La Comisión Bicameral Especial para la revisión de la Constitución creada en 1989 pasaría a ser un foro de debate sobre la crisis institucional que incluía paradójicamente al propio órgano que la creó, vale decir, el Congreso. El resultado de la Comisión fue el Proyecto de Reforma General de la Constitución compuesto por 70 artículos, entregado el 23 de marzo de 1992 y en el cual se debe destacar el contenido del artículo 1 que ya hacía referencia al carácter participativo del gobierno, cuando disponía: “El gobierno de la República de Venezuela es y será siempre democrático, representativo, participativo, responsable y alternativo”. Este proyecto no llegaría a buen término pues luego de haber sido discutido y aprobado por la Cámara de Diputados pasaría a la Cámara del Senado que suspendería el debate de forma indefinida en septiembre de 1992 y con lo cual se profundizaría la crisis del régimen democrático junto a un desprestigio mayor del Congreso, la incapacidad de diseñar salidas institucionales a la crisis, reflejando un debilitamiento del liderazgo político y el temor a un posible voto negativo de la población contra la propuesta de reforma constitucional (Kornblith, 1998, pp. 61-115). Este fracaso del Congreso y de los partidos tradicionales le valdría la total pérdida de legitimidad para dirigir el proceso constituyente de 1999 (Álvarez, 1998, p. 8). Nótese que la fase final de la esta Comisión coincidió con el fallido intento de golpe de estado de febrero de 1992.

El modelo socioeconómico mostraba una quiebra en el reparto de beneficios entre los diversos grupos sociales con un aumento desproporcionado en los índices de pobreza y pobreza extrema (Kornblith, 1998, pp. 172-173); el sistema democrático se basaba en privilegios y había reproducido la desigualdad en un “sistema contradictorio, donde su viabilidad reposa (...) en la marginalización de

vastos contingentes sociales de la efectiva ciudadanía” (Combellas, 1998, p. 78). La sociedad venezolana de los noventa mantenía una adhesión a los valores democráticos pero con el deseo de una transformación profunda vista la incapacidad del sistema para dar respuestas (Salamanca, 1997, pp. 209-211) imponiéndose en dicho momento histórico el diseño de “nuevas vías para canalizar el conflicto y construir el consenso, desarrollar mecanismos eficaces y equitativos de generación y distribución de la riqueza, y crear nuevas fórmulas ideológicas y organizativas para fomentar la participación ciudadana y la agregación y representación de intereses” (Kornblith, 1998, p. 182).

Los partidos y las máximas organizaciones empresariales y de trabajadores dejaron de ser “canales de vinculación entre el Estado y la sociedad civil” perdieron su condición de “agentes de socialización de la población en los valores y prácticas democráticas”, y como “organizaciones de articulación y representación de intereses sectoriales” (Kornblith, 1998, p. 174). En el fenómeno de la partidocracia como sistema de partidos la sociedad civil pasó a ser controlada por los partidos los cuales también definían el sistema electoral y practicaban una colonización de las instituciones públicas para violentar la separación de poderes en aras de la hegemonía partidista puesto de manifiesto en el control de los cargos de la administración pública y en la politización del poder judicial (Combellas, 1998, p. 70). Este fenómeno explica un poco esa crisis de los partidos que tuvo como uno de sus indicadores “la aparición de líderes sin partidos, o apoyados inicialmente por éstos y que luego se autonomizan, o líderes de partidos enfrentados a sus partidos y compitiendo contra éstos” (Salamanca, 1997, p. 237). En las elecciones presidenciales de 1993 se manifiesta “la atracción que ejercen individualidades u organizaciones enfrentadas al statu quo político y económico” (Kornblith, 1998, p. 179). El desmoronamiento del bipartidismo se vio reflejado en el resultado electoral de 1993 en la que Rafael Caldera, con un partido emergente (Convergencia), es electo Presidente con un 30,45% de los votos mientras que los demás candidatos obtienen un 23,59%, 22,72% y 21,94%.

El descontento y la presión para dar mayor voz a los ciudadanos fueron consecuencia de “la falta de rendición de cuentas, representación y responsabilidad de las autoridades”, asimismo, “las limitaciones de las democracias ‘reales’ fueron exacerbadas por estrategias económicas neoliberales” implementadas por la democracia venezolana y una “falta de respuesta a las consecuencias negativas” que “tuvieron sobre las clases medias y bajas” (Cameron, Hershberg y Sharpe, 2012, p. 17). “Las elecciones libres y justas y los sistemas de partidos e instituciones constitucionales (el Estado de derecho, la independencia entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, el sistema de pesos y contrapesos), incluso cuando están respaldados por una prensa libre y por libertades civiles, no parecen haber garantizado oportunidades para que las personas participen en las decisiones que las afectan directamente” (Cameron, Hershberg y Sharpe, 2012, p. 23).

El Pacto de Punto Fijo había llegado a su fin, tras cuarenta años cumpliendo su función de inclusión y exclusión política (Hellinger, 2003, p. 45), para la pervivencia del sistema de partidos y la alternancia en el poder. Muchos de los cambios que vendrían con el proceso constituyente de 1999 ya habrían sido señalados como necesarios para Venezuela, pero la propia dirigencia habría sido incapaz o no tuvo la disposición para realizarlas (Álvarez, 2003, p. 191).

IV. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

En diciembre de 1998 se habrían de realizar elecciones presidenciales y el para entonces candidato Hugo Chávez Frías habría de presentar como propuesta la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente (Rivas Quintero, 2008, p. 87) para transformar al Estado y refundar la República bajo los principios de Simón Bolívar, el Libertador; cuestionaba el Pacto de Punto de Fijo suscrito en 1958 y, por ende, los cuarenta años transcurridos hasta entonces. Los partidos tradicionales experimentaron para esa elección un total resquebrajamiento y emergería una nueva fuerza política que dirigiría el proceso constituyente. Efectivamente Hugo Chávez Frías fue electo Presidente, la toma de posesión se produjo el 2 de febrero de 1999 y ese mismo día a través del Decreto N° 3 convocó al Referendo sobre la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente, órgano que daría al proceso dos atributos fundamentales: la legitimidad y la integración de las fuerzas políticas (Álvarez, 1998, pp. 105-106).

Esta iniciativa ya era una necesidad explícita en el mundo político venezolano pero los actores políticos se habían negado a llevar a cabo a través de una serie de dilaciones y la falta de voluntad para realizarlas y lo que deslegitimó al Congreso Nacional como foro de debate y daría las riendas al reciente electo Ejecutivo Nacional. El proceso constituyente fue bastante controvertido ya que no estaba previsto en la Constitución de 1961, que sólo señalaba su modificación a través de la enmienda y la reforma, de ahí que hayan sido fundamentales las sentencias de la hoy extinta Corte Suprema de Justicia que acudió a la doctrina constituyente para dilucidar las controversias planteadas. Es fundamental el concepto de poder constituyente como “la aptitud de un pueblo para organizarse jurídica y políticamente”, “cualidad del pueblo a través de la cual demuestra su capacidad para organizarse en forma política y para darse un ordenamiento jurídico” (Chalbaud Zerpa, 2007, p. 224, destacado del autor). Con su carácter originario, sus límites son “metaconstitucionales, dada su jerarquía superior a los ‘poderes establecidos’”, “que no pueden colocarle obstáculos a su actuación”; sus límites serían los derechos

humanos y “la democracia, como metodología gracias a la cual se expresa la soberanía popular” (Combellas, 2001, p. 8).

La “histórica y controvertida” (Fernández, 2012, p. 84) sentencia del 19 de enero de 1999 consideró que a través del referendo consultivo regulado en la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política se podía consultar al pueblo sobre la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente aun cuando no estuviese previsto en la Constitución de 1961 pues “el titular del poder (soberanía) tiene implícitamente la facultad de hacerla valer sobre aspectos para los cuales no haya efectuado su delegación. La Constitución ha previsto a través del sufragio la designación popular de los órganos de su representación; pero, no ha enumerado los casos en los cuales esta potestad puede directamente manifestarse (...) la posibilidad de delegar la soberanía mediante el sufragio a los representantes populares, no constituye un impedimento para su ejercicio directo”, señala la citada sentencia. “Las lagunas que presenta una Constitución en el sentido de no contener dispositivos que permitan la convocatoria de una Asamblea Constituyente o más genéricamente hablando del poder constituyente; no obsta para que él aflore y exprese por cualquier medio su voluntad” (Rivas Quintero, 2008, pp. 73-74).

La redacción final de las preguntas sometidas a referendo del 25 de abril de 1999, y que resultaron aprobadas mayoritariamente fueron las siguientes: pregunta N° 1: “¿Convoca usted a una Asamblea Nacional Constituyente con el propósito de transformar el Estado y crear un nuevo ordenamiento jurídico que permita el funcionamiento efectivo de una Democracia Social y Participativa?”; mientras que la Pregunta N° 2 sería objeto de un amplio debate judicial y cuya redacción final sería: ¿Está usted de acuerdo con las Bases propuestas por el Ejecutivo Nacional para la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente, examinadas y modificadas parcialmente por el Consejo Nacional Electoral en sesión de fecha marzo 24, 1999 y publicadas en su texto íntegro, en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 36.669 de fecha 25 de marzo de 1999?

El Presidente Chávez había publicado unas iniciales Bases Comiciales el 10 de marzo de 1999 de acuerdo con la primigenia segunda pregunta destacando de entre las mismas “el número de Diputados que debía escogerse, la forma de elección, la integración de las comunidades indígenas, el tiempo de duración de la Asamblea que era de ciento ochenta días y las más importante de todas, la declaración de que la Asamblea Nacional Constituyente era reflejo del poder constituyente originario” (Fernández, 2012, p. 84). El 18 de marzo de 1999, la Corte Suprema de Justicia ordenaría al órgano electoral la reformulación de las Bases Comiciales para que las mismas fueran sometidas directamente a la consideración popular. De esta nueva versión, la Base Comicial Octava fue modificada por Sentencia del 13 de abril de 1999, en la que se suprimió el carácter originario de la Asamblea Nacional Constituyente, quedó redactada de la siguiente manera: “Una vez instalada la Asamblea Nacional Constituyente, esta deberá dictar sus propios estatutos de funcionamiento, teniendo como límites los valores y principios de nuestra historia republicana, así como el cumplimiento de los tratados internacionales, acuerdos y compromisos válidamente suscritos por la República, el carácter progresivo de los derechos fundamentales del hombre y las garantías democráticas dentro del más absoluto respecto de los compromisos asumidos”. La Convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente y las Bases Comiciales aprobadas en referendo se convirtieron en “expresión popular” que “se tradujo en una decisión de obligatorio e inmediato cumplimiento, pues posee, validez suprema” conforme señalara la Sentencia del 3 de junio de 1999.

Fueron las sentencias de la, hoy extinta, Corte Suprema de Justicia las que “trazaron el marco jurídico dentro del cual” debía operar la Asamblea Nacional Constituyente, y como el mismo tribunal, en Sala Político Administrativa, lo señaló en su sentencia del 21 de julio de 1999, el proceso constituyente venezolano “no surgió como consecuencia de un suceso fáctico (guerra civil, golpe de estado, revolución, etc.), sino que, por el contrario, fue concebido como un ‘Proceso Constituyente de Iure’, esto es, que se trata de un proceso enmarcado dentro del actual sistema jurídico venezolano” (Rondón de Sansó, 2006, p. 8). El proceso de elección de los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente se

realizó el 25 de julio de 1999 y su instalación se produjo el 3 de agosto de ese año. Vistos los requisitos que debía tener como “instrumento de participación popular” (...) “desde su convocatoria hasta su disolución, luego de aprobar la nueva Constitución” debía “actuar dentro de un proceso abierto, transparente, que permita que el pueblo la haga suya, y participe en todas las etapas de su desarrollo” (Combellas, 1998, pp. 32-33) como efectivamente ocurrió.

Una vez instalada la Asamblea Nacional Constituyente, a través de su “Estatuto de Funcionamiento”, se declaró “depositaria de la voluntad popular y expresión de su soberanía con las atribuciones del Poder Originario para reorganizar el Estado venezolano y crear un nuevo ordenamiento jurídico democrático” (destacado nuestro). El carácter originario que ya había sido excluido por un pronunciamiento judicial era objeto nuevamente de controversia pero esta vez en presencia del órgano constituyente ya instalado; no obstante, la doctrina reconocía que la exclusión del carácter originario de esta Asamblea Nacional Constituyente era contrario a la “Doctrina del Poder Constituyente. El Poder Constituyente creado en Venezuela a través de un referendo consultivo tenía que ser necesariamente originario (Fernández, 2012, pp. 86-87).

El carácter participativo en la Asamblea Nacional de Constituyente ha sido destacado por la doctrina, al resaltar el Capítulo X del Estatuto de Funcionamiento, “ya que en el mismo se le exigía exhortar la actuación directa del pueblo, estableciéndose la obligación del organismo de señalar los mecanismos necesarios que hiciesen realidad tal injerencia. El aludido derecho de participación implicaba la iniciativa de proyectos constitucionales, generales y específicos, los derechos de palabra en las comisiones y la publicidad de las proposiciones recibidas”. Asimismo, se previó que las organizaciones y asociaciones representativas de las comunidades “pudiesen presentar proyectos constitucionales y otras proposiciones y que tales iniciativas fuesen de obligatoria consideración por la comisión respectiva, y los responsables de tales iniciativas tuviesen derecho a voz en la reunión correspondiente, por una sola vez y por un máximo de quince minutos” (Rondón de Sansó, 2006, p. 12). En este

sentido, la sociedad civil desarrolló un papel muy activo en la Asamblea Nacional Constituyente a través de “seminarios, talleres, mesas, comisiones y declaraciones en los medios de comunicación social, entre otros”, con un carácter heterogéneo de las mesas de diálogo y gran y contenido de propuestas (García-Guadilla, 2003, p. 240).

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela fue aprobada mediante referendo popular el 15 de diciembre de 1999 con el 71,78% de los votos iniciando la era de la V República.

LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2007

La Constitución de 1999 fue sometida a una reforma en diciembre del año 2007 y la misma fue rechazada mediante referendo. La tramitación de la misma se inició con la propuesta de reformar 33 artículos de la Constitución contenida en el proyecto presentado por el entonces Presidente de la República Hugo Chávez Frías a la Asamblea Nacional el 15 de agosto de 2007. La Asamblea Nacional modificó algunos de los artículos iniciales de la propuesta y agregó 36 nuevos.

A finales de octubre de 2007 la Asamblea Nacional presentó al Consejo Nacional Electoral el proyecto de reforma constitucional que fue sometido a referendo el 2 de diciembre del referido año. La pregunta formulada fue la siguiente: ¿Aprueba usted el proyecto de Reforma Constitucional con sus Títulos, Capítulos, Disposiciones Transitorias, Derogatoria y Final, presentado en dos bloques y sancionado por la Asamblea Nacional, con la participación del pueblo y con base en la iniciativa del Presidente Hugo Chávez? Se diferenció el bloque “A” que correspondía a las modificaciones propuestas por el Presidente de la República, mientras que el bloque “B” estaba integrado por las propuestas incorporadas por la Asamblea Nacional.

Los resultados del referendo, según el segundo boletín del Consejo Nacional Electoral, que contabilizó el 94% de las mesas, arrojó como resultado en el bloque “A” que la opción por el “No” obtuvo 4.521.494

votos que corresponde a un 50,65%, mientras que la opción por el “Sí” obtuvo 4.404.626 votos, que corresponde a un 49,34%; la diferencia a favor del “No” fue de 1,31%. Por otro lado, la opción “B” fue rechazada con 4.539.707 votos, equivalentes al 51,01%, mientras que la opción favorable obtuvo 4.360.014 votos, esto es, un porcentaje del 48,99%.

LA ENMIENDA CONSTITUCIONAL DE 2009

En el año 2009 se celebró referendo destinado a la aprobación de la enmienda constitucional destinada a permitir la reelección indefinida de los cargos de elección popular. La iniciativa de la misma tuvo un origen presidencial y se planteó en diciembre de 2008.

El referendo se realizó el 15 de febrero de 2009, y en la misma se planteó la siguiente interrogante: ¿Aprueba usted la enmienda de los artículos 160, 162, 174, 192 y 230 de la Constitución de la República, tramitada por la Asamblea Nacional, que amplía los derechos políticos del pueblo, con el fin de permitir que cualquier ciudadano o ciudadana en ejercicio de un cargo de elección popular, pueda ser sujeto de postulación como candidato o candidata para el mismo cargo, por el tiempo establecido constitucionalmente, dependiendo su posible elección, exclusivamente, del voto popular? El resultado fue favorable a la enmienda con 6.310.482 votos, esto es, un 54,85 %.

El vigente texto de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela es el publicado en la Gaceta Oficial N° 5.908 Extraordinario de fecha 19 de febrero de 2009.

V. EL GOBIERNO PARTICIPATIVO

EL gobierno participativo se consagra en el artículo 6 de la Constitución, cuyo texto dispone: “El gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y de las entidades políticas que la componen es y será siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables”. El término “gobierno” “debe entenderse aquí en sentido lato, es decir no se circunscribe al Ejecutivo Nacional, pues abarca todas las entidades a través de las cuales se manifiesta la voluntad política, tanto en lo local, estatal como nacional. Igualmente, el término gobierno no debe interpretarse como condensado rígidamente en estructuras, sino como procedimiento gubernamental” (Combellas, 2001, pp. 44-45).

El adjetivo “representativo” es suprimido dentro de los principios fundamentales de la República y las demás entidades que la integran.

El precepto incorpora expresamente el elemento participativo, en una búsqueda por la motivación ética de la democracia venezolana, sucesivo a la profunda crisis de la representatividad; esta motivación es la misma de todos los tiempos y lugares: “la afirmación de la igualdad de la capacidad política de todos los ciudadanos indistintamente, prescindiendo, por tanto, de cualquier pertenencia a clases, corporaciones, partidos, etc., y consecuentemente de su derecho a participar igualmente en el proceso de formación de las decisiones políticas, sin que sean exigidas, bajo pena de exclusión, particulares dotes técnicas o profesionales” (Siacca, 1994, p. 112) pero esta vez en un nivel más cercano al ciudadano. Esa participación política que va más allá de la señalada como “la presencia activa de los ciudadanos, y de sus grupos, en las instituciones del Estado-aparato, en grado más o menos inmediato, mediante los procedimientos y técnicas del Derecho constitucional, para determinar la orientación política nacional” y que nace del Estado-comunidad, vale decir, el “conjunto de individuos y grupos intermedios entre la sociedad y los poderes públicos,

caracterizado por la espontaneidad en satisfacer comunes necesidades” (Murillo de La Cueva y Lerdo de Tejada, 1989, p. 18-20).

“Del régimen partidocrático de la Constitución de 1961 se ha pasado ahora a un régimen formalmente sin partidos. En la Constitución ‘bolivariana’ éstos simplemente han desaparecido. No solo han perdido el reconocimiento de la naturaleza jurídica concedida por el orden constitucional previo, sino que además ni siquiera son mencionados en el texto constitucional. En su lugar se usa la vaga expresión ‘asociaciones con fines políticos’, carente de tradición en la práctica política venezolana, y sin soporte teórico alguno en la ciencia política y en el derecho público, pero reveladora de la pretensión de suprimir la hegemonía política de los partidos” (Álvarez, 2003, p. 194) como expresamente se desprende de su contenido.

La democracia participativa se establece “al incorporar mecanismos más directos de intervención popular, a fin de garantizar la coexistencia de ambas formas de democracia, representativa y participativa, y de estimular el ejercicio de esta última por parte de las organizaciones sociales más que por los partidos políticos tradicionales”. El término “democracia participativa” se ha interpretado en Venezuela como “el perfeccionamiento de la democracia representativa mediante mecanismos de participación” (García-Guadilla, 2003, p. 232). No se trata que la participación ciudadana se realice “cuando hay voluntad política para ello” como se ha mostrado en experiencias evaluadas previamente (Villasante, 1995, p. 26), sino su configuración como verdadero principio del ordenamiento jurídico venezolano.

Con la democracia participativa y protagónica “la Constitución reconoce la importancia de la participación, movilización y organización de los ciudadanos, las cuales se enmarcan dentro de dos concepciones distintas e incluso contrapuestas: La primera es el concepto de una democracia directa que demanda la movilización popular y la participación directa, de tipo asamblea, para decidir los asuntos públicos (...) En la segunda concepción, inscrita dentro de un marco más liberal, la participación

directa se asume como un complemento de la democracia representativa” (García Guadilla, 2003, p. 243). Se han señalado algunas notas definitorias de la democracia participativa, tales como:

1.- “concibe al pueblo como un sujeto activo de la política” en la que “los ciudadanos se hacen presentes, son protagonistas de la formación y ejecución de las políticas públicas”;

2.- “implica un espíritu cívico, una base valorativa en la educación ciudadana, proclive a la participación”;

3.- “supone la igualdad fundamental entre los hombres”; y 4.- “no es un concepto restrictivo y unidimensional, sino comprensivo y pluridireccional, totalizante, no-atomista ni reduccionista, pues abarca en una relación de permanente interdependencia, las diversas dimensiones del espacio público” (Combellas, 2001, pp. 33-34).

El modelo democrático participativo venezolano no se basa en establecer medios para facilitar la comunicación entre los gobernantes y los gobernados, excluyendo por ende lo que se ha dado en llamar el “sentido negativo de la democracia participativa” que como tergiversación, tendería a “mostrarse más como una vía para el contacto directo entre el gobernante y la ciudadanía evitando cuanto más mejor a la cámaras legislativas, que como sistema de control sobre dicho gobernante” (Ramírez Nardiz, 2010, p. 127). Es de destacar la distinción que se hace sobre la democracia participativa y la participación ciudadana, pues la primera “implica toma de decisiones –vinculantes o no por el ciudadano–” pero que “es también fiscalización y control del ciudadano sobre sus gobernantes. Es la potencial capacidad de removerles del cargo mediante una acción popular, mientras que en la segunda, el ciudadano interviene “en algún momento del proceso político que no tiene por qué ser el decisorio”, por ejemplo el alcalde que responde un correo electrónico de un vecino, el concejal que se reúne con representantes de asociaciones vecinales para debatir cómo afrontar determinada cuestión municipal, una encuesta del ayuntamiento

para conocer las inquietudes de los ciudadanos (Ramírez Nardiz, 2010, p. 210).

VI. EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN

El derecho a la participación ha sido expresamente reconocido en el artículo 62 de la Constitución, específicamente en el Título III “De los derechos humanos y garantías, y de los deberes”, Capítulo IV relativo a los derechos políticos y del referendo popular; el precepto señala: “Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas”. La Exposición de motivos señala que este derecho se consagra de forma amplia y “ejercido de manera directa, semidirecta o indirecta (...) no queda circunscrito al derecho al sufragio, ya que es entendido en un sentido amplio, abarcando la participación en el proceso de formación, ejecución y control de la gestión pública. Como contrapartida el Estado y la sociedad deben facilitar la apertura de estos espacios para que la participación ciudadana, así concebida, se pueda materializar”, lo cual reitera al señalar: “la participación no queda limitada a los procesos electorales, ya que se reconoce la necesidad de la intervención del pueblo en los procesos de formación, formulación y ejecución de las políticas públicas, lo cual redundaría en la superación de los déficits de gobernabilidad que han afectado nuestro sistema político debido a la carencia de sintonía entre el Estado y la sociedad”.

El derecho a participar constituye así uno de los derechos fundamentales y por ende, es uno de los “derechos subjetivos que corresponden universalmente a ‘todos’ los seres humanos en cuanto dotados del status de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar” (Ferrajoli, 2001, p. 19) su reconocimiento “comporta nuevas limitaciones a la acción del Estado y, por ende, también a la política democrática” (Diez-Picazo, 2008, p. 36). La importancia de este reconocimiento viene dado por cuanto la democracia y la preeminencia de los derechos humanos son algunos de los valores superiores del ordenamiento jurídico venezolano conforme el artículo 2 constitucional, mientras que “el ejercicio democrático de la voluntad popular” y “la garantía del cumplimiento de los principios, derechos y deberes

reconocidos” son algunos de los fines del Estado venezolano conforme el artículo 3 *eiusdem*.

El derecho a participar constituyó la reivindicación fundamental de las organizaciones y movimientos sociales, de esta manera, al incorporarse nuevos mecanismos de participación en la Constitución bolivariana “se sentaron las bases para una democracia más pluralista” (García Guadilla, 2003, p. 242) y así quedó plasmado en la Exposición de motivos cuando dispone: “Esta regulación responde a una sentida aspiración de la sociedad civil organizada que pugna por cambiar la cultura política generada por tantas décadas de paternalismo estatal y del dominio de las cúpulas partidistas que mediatizaron el desarrollo de los valores democráticos”. Su reconocimiento nace siguiendo la lógica de los derechos fundamentales esto es “jamás caen de lo alto, sino que se consagran sólo cuando la presión de quien está excluido sobre las puertas de quien está incluido se hace irresistible” (Ferrajoli, 2008, p. 39). La sociedad alcanza la consagración de un derecho como categoría fundamental en el texto constitucional con las consecuencias jurídicas que ello implica.

El derecho a la participación entra a configurar parte del catálogo de derechos fundamentales reconocidos en el más alto grado formal, y en consecuencia, “vinculan a todos los poderes públicos, incluido el propio legislador democrático” (Diez-Picazo, 2008, p. 39) así como el deber de Estado, conforme el artículo 19 de la Constitución, de garantizar “a toda persona, conforme al principio de progresividad y sin discriminación alguna, el goce y ejercicio irrenunciable, indivisible e interdependiente de los derechos humanos”. Asimismo, señala el precepto: “Su respeto y garantía son obligatorios para los órganos del Poder Público, de conformidad con esta Constitución, con los tratados sobre derechos humanos suscritos y ratificados por la República y con las leyes que los desarrollen”. Este derecho no se sustrae a las funciones que se atribuyen a los derechos fundamentales (Diez-Picazo, 2008, p. 45): “una función de protección y una función de legitimación”. La primera es la de proteger al individuo de los poderes públicos; en Venezuela, frente a cualquiera de sus cinco ramas (ejecutivo, legislativo, judicial, electoral y

ciudadano) e indiferentemente del nivel (nacional, estatal y municipal); esta función también se cumple “en la medida en que inspiran el funcionamiento global del ordenamiento jurídico”. La segunda función, de legitimación, consiste en operar como criterio “para distinguir lo justo de lo injusto; y ello tanto respecto de actuaciones políticas concretas, como” del Estado en su conjunto.

Del carácter rígido de la Constitución se deriva la sujeción de todos los poderes “al imperativo de la paz y a los principios de justicia positiva, y ante todo a los derechos fundamentales” (Ferrajoli, 2008, p. 28). Tratándose del derecho a la participación, pasa a formar parte del “modelo”, “sistema” o “paradigma garantista” por el cual “no se limita a programar sólo las formas de producción de derecho mediante normas procedimentales sobre la formación de las leyes, sino que además programa” los “contenidos sustanciales (de las leyes), vinculándolos normativamente a los principios de justicia, -igualdad, paz, tutela de los derechos fundamentales- inscritos en las constituciones” (Ferrajoli, 2008, pp. 30-31, destacado del autor).

VII. LOS MEDIOS DE PARTICIPACIÓN

En un sentido positivo, se afirma que la democracia participativa “consiste en una serie de instrumentos o mecanismos jurídicos – referendos, iniciativas populares, etc.- cuya introducción se pretende en la democracia representativa con el objetivo y la voluntad de complementarla haciéndola más participativa al ampliar la participación popular en el gobierno de la comunidad” (Ramírez Nardiz, 2010, p. 127). Por ello, no es suficiente que el texto constitucional enuncie un carácter participativo de la democracia, sino que debe establecer mecanismos para hacerla efectiva so pena de verse anulada o tergiversada por un sentido negativo que la transforma en mero populismo.

El artículo 70 de la Constitución señala de forma meramente enunciativa los medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, y los clasifica en políticos y en lo social y económico. En lo político menciona los siguientes:

- 1.- La elección de cargos públicos.
- 2.- El referendo.
- 3.- La consulta popular.
- 4.- La revocación del mandato.
- 5.- Las iniciativas legislativa, constitucional y constituyente.
- 6.- El cabildo abierto.
- 7.- La asamblea de ciudadanos y ciudadanas cuyas decisiones serán de carácter vinculante.

Finaliza el precepto, con la acotación “entre otros”, de lo cual se deriva el carácter enunciativo y no taxativo de los medios de participación y protagonismo ya señalados; en este sentido, la Ley Orgánica del Poder Público Municipal establece la figura de los presupuestos participativos como un medio de participación exclusivo del ámbito local. El precepto señala otras formas de participación, pero en lo social y económico y finalmente, concluye al señalar: “La ley establecerá las condiciones para el efectivo funcionamiento de los medios de participación previstos en este artículo”.

Estos medios de participación encuentran aplicación tanto en el ámbito nacional, estatal como municipal, de modo que no debe confundirse la democracia participativa con democracia participativa local y sobre la cual existen experiencias en diversos países. Esta distinción permite aceptar la clasificación de los “instrumentos de la democracia participativa” que diferencia entre aquellos “de aplicación general” y “de aplicación local” (Ramírez Nárdiz, 2010, p. 173); los primeros serían de aplicación en cualquier ámbito (nacional, estatal o municipal) mientras que los segundos son de aplicación local, o regional y si bien pudieran ser aplicados a nivel nacional “no es lo habitual o bien sería de muy difícil realización práctica” (Ramírez Nárdiz, 2010, p. 186).

La democracia “protagónica” ha sido definida “como participación activa, efectiva y consciente del pueblo en los asuntos públicos” pues a partir de la Constitución de 1999 “ha surgido la obligación de promover una conciencia para sí (enriquecimiento personal y solidario a través de la participación), que supere la participación puramente formal y predominantemente pasiva” (Combellas, 2001, p. 34). “la participación política no es en ningún caso puramente consultiva, es ineludiblemente obligatoria, de efectos vinculantes para los órganos del Poder Público y para el conjunto de la sociedad” (p. 95). Conforme el artículo 62, apartado único del texto constitucional, el protagonismo garantiza el completo desarrollo del pueblo, tanto individual como colectivo. El medio necesario para lograr ese protagonismo es la “participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública”. La participación consistiría no sólo en “la presencia activa de los ciudadanos y de sus grupos en las instituciones del Estado-aparato” (Murillo de La Cueva y Lerdo de Tejada, 1989, p. 12) sino también en la acción para la búsqueda e implementación de soluciones a sus problemas y lograr mejoras en sus niveles de vida conduciendo necesariamente a una acción directa de los ciudadanos.

La revocatoria del mandato constituye un medio de participación aplicable a todos los cargos y magistraturas de elección popular una vez transcurrida la mitad del período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria, deberá ser solicitado por un número no menor del veinte

por ciento de los electores inscritos en la circunscripción respectiva, conforme el artículo 72 de la Constitución. El artículo 73 *eiusdem* dispone la posibilidad de someter a referendo proyectos de ley “en discusión por la Asamblea Nacional” así como los “tratados, convenios o acuerdos internacionales que pudieren comprometer la soberanía nacional o transferir competencias a órganos supranacionales”. El artículo 74 del texto constitucional también establece el referendo para la abrogación total o parcial de leyes y los decretos-leyes.

VIII. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LOS PODERES CONSTITUIDOS

La “Constitución y la ley definen las atribuciones de los órganos que ejercen el Poder público, a las cuales deben sujetarse las actividades que realicen” conforme el artículo 137 del texto constitucional. En este sentido, “El Poder público se distribuye entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional. El Poder Público Nacional se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral” conforme el artículo 136 *eiusdem*. Por tratarse de un gobierno democrático y participativo, los poderes que conforman el Poder Público tienen el deber de incorporar la participación ciudadana en su gestión mediante las formas que determinen los instrumentos legales que los regulan.

La democracia participativa no da lugar a la conformación de una división del Poder Público diferente a la establecida en el artículo 136 constitucional, pues no la configura como tal. No obstante, la exclusión de estos medios de participación como integrantes del Poder Público no las sustrae de los controles que debe ejercer el Poder Ciudadano para “prevenir, investigar y sancionar los hechos que atenten contra la ética pública” así como “velar por la buena gestión y la legalidad en el uso del patrimonio público” conforme el artículo 274 constitucional.

IX. LA ASAMBLEA DE CIUDADANOS COMO MÉDULA DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA LOCAL

La democracia directa es de alguna manera una democracia autogobernante y esta última depende del factor tamaño. Por ello se afirma que “la existencia de una democracia directa, literal y autogobernante, se restringe sólo a grupos relativamente pequeños, grupos de tamaño de una asamblea” en la que se da como rasgo “la naturaleza directa de las interacciones” (Sartori, 1987, p. 151). En este sentido se enmarca el Asamblea de Ciudadanos y ciudadanas y que se diferencia del referendo, entre otros aspectos, porque en este último no existe interacción ni “debate de participación” (Sartori, 1987, p. 152).

La Asamblea de ciudadanos y ciudadanas permite que los sujetos que tienen un conocimiento directo de los problemas de la comunidad puedan participar activamente en las soluciones a los mismos y siendo así sería la práctica de una democracia directa que “se resuelve en la participación inmediata de todos los ciudadanos a la determinación de la voluntad colectiva o al gobierno de la comunidad” (Siacca, 1994, p. 102), el “individuo participa en primera persona en las deliberaciones que le atañen” (Bobbio, 1986, p. 39). Este medio de participación constituye la médula a nivel local de la democracia participativa y da origen a otras formas de organización derivadas del carácter vinculante de sus decisiones, en especial, los Consejos Comunes.

Ha sido calificado como “el instrumento más puro de la democracia participativa” y bajo la nomenclatura de asamblea abierta consiste en “la reunión de la totalidad de los ciudadanos con derechos políticos de una comunidad sustituyendo así a las asambleas representativas”, constituye “una herramienta para llevar a cabo otros instrumentos de la democracia participativa” (Ramírez Nardiz, 2010, p. 186) pero sólo en el ámbito local pues a nivel estatal y municipal existen otros medios de participación.

La Ley Orgánica de los Consejos Comunales define la Asamblea de ciudadanos y ciudadanas, en su artículo 20, como “la máxima instancia de deliberación y decisión para el ejercicio del poder comunitario, la participación y el protagonismo popular, sus decisiones son de carácter vinculante para el consejo comunal en el marco de esta Ley”. La misma “estará conformada por los y las habitantes de la comunidad mayores de quince años” (artículo 21). Otra definición es la contenida en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal en su artículo 263 según el cual es “un medio de participación en el ámbito local de carácter deliberativo, en la que todos los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a participar por sí mismos, y cuyas decisiones serán de carácter vinculante”.

Los Consejos Comunales son definidos en el artículo 2 de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales, “en el marco constitucional de la democracia participativa y protagónica” como “instancias de participación, articulación e integración entre los ciudadanos, ciudadanas y las diversas organizaciones comunitarias, movimientos sociales y populares, que permiten al pueblo organizado ejercer el gobierno comunitario y la gestión directa de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades, potencialidades y aspiraciones de las comunidades, en la construcción del nuevo modelo de sociedad socialista de igualdad, equidad y justicia social”.

Desde otra perspectiva han sido definidos como “órganos de gobernanza comunal a nivel barrial, legalmente reconocidos, constituidos a través de elecciones públicas y situados en el seno del aparato de gobernanza del Estado”, cumplidas las formalidades de su conformación, los Consejos Comunales “se convierten en el órgano legítimo de ‘autogobierno’. Con este énfasis en la política comunitaria, los Consejos desempeñan funciones gubernamentales para la población a la que sirven” (Mc. Carthy, 2012, pp. 169 y 171); tienen la asignación directa de recursos por parte del Ministerio del área para ejecutar sus propios proyectos (infraestructura, educación, salud, etc.) y también pueden presentar sus iniciativas ante otras instancias nacionales, estatales y municipales. Además participan en la gestión pública de acuerdo con cada instrumento legal sobre áreas específicas.

A través de los Consejos Comunales se intenta “influir en el desarrollo de las políticas al establecer e implementar la agenda” y han “revitalizado la arena local” (Cameron, Hershberg y Sharpe, 2012, pp. 24-26); con los mismos es posible la democracia directa al sortear las barreras de la extensión del territorio, el número de habitantes y la multiplicidad de problemas que deben resolverse. Pues es lo cierto que estos obstáculos impiden el ejercicio de una democracia directa en el ámbito estatal o nacional por lo que, para esos ámbitos, la democracia participativa se manifiesta a través del referendo, la consulta popular, la revocación del mandato y las iniciativas legislativa, constitucional y constituyente.

En la literatura de este siglo, la revitalización de la democracia es referida al nivel local por ser el más cercano al ciudadano y el cual tiene conocimiento directo de la problemática. Los presupuestos participativos con ámbitos reducidos en los asuntos que directamente le afectan forman parte de esta revitalización, así como para conjurar la amenaza de los partidos en el ámbito local (Rey Reyes, 2012, p. 113), aunque en Venezuela esta sería solo uno de los ámbitos de los medios de participación.

En la vida del Consejo Comunal son fundamentales los voceros o voceras. La Ley Orgánica ya citada en su artículo 4, numeral 6, define al vocero como “la persona electa mediante proceso de elección popular, a fin de coordinar el funcionamiento del consejo comunal, la instrumentación de las decisiones de la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas”. “Los representantes de los Consejos Comunales son mediadores en todas las actividades de la comunidad sin que la gobiernen formalmente” (Mc. Carthy, 2012, p. 170). El Consejo Comunal, como instancia de participación nacida de la Asamblea de Ciudadanos, requiere necesariamente pasar a un grado de organización lo cual revela esa tendencia natural que ha sido descrita por la doctrina “desde el momento en que se prevé la legitimación y la reglamentación de la participación de la base, la forma que ésta asume es la de la democracia representativa” (Bobbio, 1986, p. 41). La forma de elección de los voceros o voceras conduce a la representatividad pero en un nivel

más profundo de la comunidad por lo cual se ratifica esa evolución de la democracia.

Pero es necesario tomar en consideración que “para que las instituciones participativas funcionen no es suficiente que los ciudadanos ‘se reúnan’ en estos foros y ejerzan su voz o que las élites políticas y los representantes los escuchen. Por el contrario, estas instituciones necesitan estructurar la participación y estimular decisiones que permitan a los ciudadanos alcanzar ciertos propósitos (...) Esto significa con frecuencia que las nuevas instituciones tienen que organizarse de modo que puedan estimular y preparar a los ciudadanos para adquirir las virtudes y las habilidades necesarias para ejercer sus voces con efectividad –para obtener información, deliberar, razonar públicamente, imaginar opciones e influir en los autores y los reguladores de las políticas públicas” (Cameron, Hershberg y Sharpe, 2012, p. 29) lo cual plantea retos en la formación de la ciudadanía para un ejercicio adecuado de las funciones encomendadas.

Cada Consejo Comunal posee la Unidad Ejecutiva, que promueve y articula la participación organizada de los habitantes de la comunidad, organizaciones comunitarias, los movimientos sociales y populares en los diferentes comités de trabajo, planifica la ejecución de las decisiones de la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas; y, conoce las actividades de cada uno de los comités y de las áreas de trabajo conforme el artículo 27 de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales. El número de voceros varía de acuerdo a la cantidad de comités de trabajo u otras organizaciones comunitarias que existan. Los comités serán aquellos que la comunidad estime necesario, a título enunciativo la ley señala el de salud, tierra urbana, vivienda y hábitat, economía comunal, seguridad y defensa integral, medios alternativos comunitarios, recreación y deportes, alimentación y defensa del consumidor, mesa técnica de agua, mesa técnica de energía y gas, protección social de niños, niñas y adolescentes, personas con discapacidad, educación, cultura y formación ciudadana, familia e igualdad de género.

La Ley Orgánica del Poder Público Municipal¹ desarrolla otra forma de participación a través del “Presupuesto participativo” como resultado de las propuestas, deliberaciones y decisiones de los ciudadanos; su Título VI denominado De la participación protagónica en la gestión local, la circunscribe al amplio espectro de la formación, ejecución y control de la gestión pública municipal.

Establece el deber de las autoridades de promover y garantizar la participación así como facilitar las formas, medios y procedimientos para que tal derecho se materialice de forma efectiva, suficiente y oportuna. Asimismo, establece una serie de derechos como el de obtener información, formular peticiones y obtener respuestas, a recibir la asistencia y apoyo de las autoridades en sus actividades, a realizar actuaciones concretas como presentar y discutir propuestas, el derecho a organizarse en contralorías sociales y a proponer proyectos de ordenanzas. Este instrumento legal también prevé la descentralización y la transferencia de servicios y recursos a las comunidades y grupos vecinales organizados.

La Constitución en su artículo 184 establece que “la ley creará mecanismos abiertos y flexibles para que los Estados y Municipios descentralicen y transfieran a las comunidades y grupos vecinales organizados los servicios que éstos gestionen previa demostración de capacidad para prestarlos”.

X. CONCLUSIONES

La democracia participativa consagrada en el texto constitucional venezolano es el producto de la crisis del sistema que se hizo evidente desde febrero de 1989; y a pesar de la cual los actores políticos no llevaron a cabo los cambios que la sociedad exigía. Esta forma de democracia fue incorporada con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela cuyo origen mismo, desde el referendo que dio origen al proceso constituyente de 1999, plantea la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente con el propósito de transformar el Estado y crear un nuevo ordenamiento jurídico que permita el funcionamiento efectivo de una Democracia social y participativa.

La democracia participativa debe ser entendida desde sus diversas aristas, como un principio fundamental del Estado venezolano, un deber del legislador y un derecho humano digno de la más alta protección jurídica; cada una de las cuales posee sus propias consecuencias. Reguladora de la vida del Estado, la democracia participativa se traduce en la vinculación jurídica entre el gobernante respecto a las decisiones de los gobernados, no se trata de medios para aproximar unos a otros, sino la facultad de intervenir directamente en momentos decisorios de la gestión pública; el legislador tiene el deber de establecer mecanismos claros sobre este sentido. Como un derecho humano se traduce en la posibilidad de participar en los asuntos políticos bien de forma directa o de manera indirecta. La participación no se reduce solo a la intervención en los procesos electorales sino que además poner práctica los medios de participación establecidos a nivel enunciativo en el artículo 70 de la Constitución los cuales comprenden tanto el ámbito nacional, estatal como municipal.

En el ámbito local las Asambleas de Ciudadanos y ciudadanas constituyen una práctica efectiva de la democracia directa cuyas decisiones son de carácter vinculante y que da origen a otros medios de participación como son los Consejos Comunales. En estos últimos se practica también la democracia representativa pero a un nivel más

profundo pues su ámbito es local. No obstante, aquí no se agota la democracia participativa pues existen medios de participación de aplicación estatal y nacional.

La democracia participativa profundiza el concepto de democracia al incorporar a la democracia representativa nuevas figuras que la revitalizan y permiten que la gestión pública se realice por los poderes constituidos y los ciudadanos en los niveles nacional, estatal y municipal.

XI. REFERENCIAS

ÁLVAREZ, Angel. “La reforma del Estado antes y después de Chávez”. En: ELLNER Steve; HELLINGER Daniel (Eds.). *La política venezolana en la época de Chávez: clases, polarización y conflicto*. Caracas: Nueva Sociedad-Universidad de Oriente, 2003.

ÁLVAREZ, Tulio Alberto. *La Constituyente. Todo lo que usted necesita saber*. Caracas: Editorial CEC (Libros de El Nacional), 1998.

BOBBIO, Norberto. *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica, 1986. Título original: *Il futuro della democrazia*, 1984.

_____; MATTEUCI, Nicola. *Diccionario de política A-J*. Madrid: Siglo XXI Editores, 1982.

CAMERON, Maxwell; HERSHBERG, Eric; SHARPE, Kenneth. “Capítulo 1. Voces y consecuencias: participación directa y democracia en América Latina”. En: CAMERON, Maxwell; HERSHBERG, Eric; SHARPE, Kenneth (Eds.). *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*. México: Flacso, 2012.

CHALBAUD ZERPA, Reinaldo. *Estado y política: derecho constitucional e instituciones políticas*. 7. ed. Mérida: Universidad de los Andes, Consejo de Publicaciones, 2007.

COMBELLAS, Ricardo. *Derecho constitucional: una introducción al estudio de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Caracas: Mc. Graw Hill, 2001.

_____. *¿Qué es la Constituyente? Voz para el futuro de Venezuela*. Caracas: Panapo, 1998.

DIEZ-PICAZO, Luis María. *Sistema de derechos fundamentales*. 3. ed. Navarra: Thomson-Civitas, 2008.

FERNÁNDEZ, Juan Carlos. *Temas de derecho constitucional: especial referencia a la Jurisprudencia de la Sala Constitucional. Concordada con la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia*. 3. ed. Mérida: Vicerrectorado Administrativo de la Universidad de Los Andes-Autor, 2012.

FERRAJOLI, Luigi. *Democracia y garantismo*. Madrid: Trotta, 2008.

_____. *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. Madrid: Trotta, 2001.

GARCÍA-GUADILLA, María Pilar. “Sociedad civil: institucionalización, fragmentación, autonomía”. En: ELLNER Steve; HELLINGER Daniel (Eds.). *La política venezolana en la época de Chávez: clases, polarización y conflicto*. Caracas: Nueva Sociedad-Universidad de Oriente, 2003.

HELLINGER, Daniel. “Visión política general: la caída del puntofijismo y el surgimiento del chavismo”. En: ELLNER Steve; HELLINGER Daniel (Eds.). *La política venezolana en la época de Chávez: clases, polarización y conflicto*. Caracas: Nueva Sociedad-Universidad de Oriente, 2003.

HERDEGEN, Matthias. “Prólogo”. En: COMBELLAS, R. *Derecho constitucional: una introducción al estudio de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Caracas: Mc. Graw Hill, 2001.

KORNBLITH, Miriam. *Venezuela de los 90: la crisis de la democracia*. Caracas: Ediciones IESA-Universidad Central de Venezuela, 1998.

LISSIDINI, Alicia. “Democracia directa en Uruguay y Venezuela: nuevas voces, antiguos procesos”. En: CAMERON, Maxwell; HERSHBERG, Eric; SHARPE, Kenneth (Eds.). *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*. México: Flacso, 2012.

Mc. CARTHY, Michael M. “Las posibilidades y los límites de la participación politizada: Consejos Comunales, coproducción y poder popular en la Venezuela de Chávez”. En: CAMERON, Maxwell; HERSHBERG, Eric; SHARPE, Kenneth (Eds.). *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*. México: Flacso, 2012.

MURILLO DE LA CUEVA Y LERDO DE TEJADA, María. *Aproximación al estudio de la participación política como concepto y como proceso político-constitucional*. Madrid: Editorial de la Universidad Complutense, 1989.

RAMÍREZ NÁRDIZ, Alfredo. *Democracia participativa: la democracia participativa como profundización en la democracia*. Valencia: Tirant lo blach, 2010.

REY REYES, José Luis. *La democracia amenazada*. Madrid: Universidad de Alcalá-Defensor del Pueblo, 2012.

RIVAS QUINTERO, Alfonso. *Derecho constitucional*. 5. ed. Valencia (Venezuela): Autor, 2008.

RONDÓN DE SANSÓ, Hildegard. “*Ad imis fundamentis*” *Análisis de la Constitución venezolana de 1999*. Caracas: Autor, 2006.

SALAMANCA, Luis. *Crisis de la modernización y crisis de la democracia en Venezuela*. Caracas: Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, 1997.

SARTORI, Giovanni. *Teoría de la democracia. 1. El debate contemporáneo*. Madrid: Alianza Universidad, 1987.

SIACCA, Enzo. *Interpretación de la democracia*. Madrid: Universidad Complutense, 1994. Título original: *Interpretazione della democrazia*, 1988.

VILLASANTE, Tomás. *Las democracias participativas: de la participación ciudadana a las alternativas de la sociedad*. Madrid, HOAC, 1995.



Lenin Jose Andara Suárez

Abogado egresado de la Universidad de Los Andes **(ULA)**. Doctor en Finanzas Públicas y Derecho Financiero por la Universidad de Salamanca **(USAL)**, España. Editor-Jefe del Anuario de Derecho y Profesor de Finanzas Públicas y Derecho Financiero de la Escuela de Derecho de la Universidad de Los Andes (ULA). Investigador. Escritor. Tutor.

DEPÓSITO LEGAL:
Me2025000122

ISBN: 978-980-18-6529-2



9 789801 865292