

Marco normativo del derecho a la participación

Ligia Bolívar O.*

I. Presentación

El presente texto es un avance de una investigación mayor sobre el marco normativo del derecho a la participación política en Venezuela.

En el curso de la investigación ha podido observarse que el desarrollo normativo del derecho a la participación presenta cada vez más restricciones y condicionamientos, los cuales con frecuencia afectan simultáneamente el derecho a la libertad de asociación.

El documento refiere el marco normativo internacional y regional sobre el derecho a la participación, según los diferentes instrumentos suscritos por Venezuela y la forma en que éstos fueron recogidos en la Constitución de 1999. Posteriormente se examina la manera en que se ha ido desarrollando los diferentes preceptos constitucionales en materia de participación en leyes de carácter general y otras orientadas a garantizar los derechos de sectores específicos de la población, pudiendo distinguirse en este desarrollo normativo tres etapas que van restringiendo progresivamente el ejercicio de este derecho, con impactos igualmente negativos en el derecho a la libre asociación.

II. Normas internacionales y regionales que rigen la materia

Venezuela ha ratificado los dos principales convenios generales de carácter internacional y regional de derechos humanos que reconocen, entre otros el derecho a la participación, como son el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹, siendo esta última denunciada en septiembre de 2012. Por otra parte, el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, si bien no se refiere expresamente al derecho a la participación, éste ha sido recogido en la doctrina del Comité del Pacto como componente esencial para la realización de los derechos consagrados en el mismo. Adicionalmente, el país es parte de una serie de instrumentos de protección que reconocen el derecho a la participación para sectores específicos de la población, sobre los cuales el Estado debe mantener un cuidado especial en atención a su situación de vulnerabilidad, entre los que se encuentran la Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Convención sobre los derechos del niño, la Convención interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad y el Convenio No 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Igualmente, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha incorporado los Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad, como parte integral de los compromisos de los Estados parte del

¹ Denuncia efectiva desde el 10 de septiembre de 2013.

Pacto sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, destacándose la participación como el segundo de los cinco principios que abarca dicho documento.

Queda claro que el Estado venezolano ha asumido una serie de obligaciones internacionales que lo comprometen en el respeto y garantía del derecho a la participación. Aunque el énfasis principal de los convenios internacionales se encuentra en el derecho a la participación en sentido estricto – esto es, aquella relacionada más directamente con el ejercicio del voto y el acceso a cargos públicos por elección popular – algunos de ellos contemplan una acepción más amplia que incluye la incidencia en la toma de decisiones mediante diferentes mecanismos, lo cual ha permitido el desarrollo de una rica doctrina sobre la materia.

III. Incorporación de la normativa internacional en derecho interno

La participación como principio y como derecho, está integrada a la Constitución de 1999 de manera transversal, de tal suerte que se encuentra reflejada desde el Preámbulo, hasta el artículo 350.

En primer término, el Preámbulo de la Constitución recoge la participación como uno de los **fin**es de la República al señalar que la Carta Magna busca "... *refundar la República para establecer una sociedad democrática, **participativa** y protagónica...*", y cierra con el artículo 350, que consagra el derecho del pueblo venezolano, como colectivo, a desconocer "*cualquier régimen, legislación o autoridad que contraríe los valores, principios y garantías democráticos o menoscabe los derechos humanos*", en sintonía con el Preámbulo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que considera esencial "*que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de Derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión*", reconociendo así la rebelión y la desobediencia como recursos colectivos extremos pero legítimos en caso de negación de los principios democráticos y de respeto a los derechos humanos.

En segundo lugar, la Constitución reconoce expresamente el **derecho** humano a la participación en su artículo 62, de una forma bastante comprehensiva, al establecer:

*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 participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el **medio** necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo. Es obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica (énfasis añadido).*

De esta forma, el Constituyente consideró a la participación como un derecho en sí mismo y también como un medio para la realización de otros derechos, en una doble dimensión individual y social.

Por otra parte, la participación como **principio rector** de la vida social y política de Venezuela, se expresa en una serie de artículos de la Constitución, entre los que se encuentran la definición de gobierno (artículo 6), los principios rectores del gobierno del Distrito Capital (artículo 18), el carácter del sistema de salud (artículo 84), así como de la seguridad social (artículo 86), la educación (artículo 102), las asociaciones de trabajadores (artículo 118), el desarrollo de políticas de ordenación del territorio (artículo 128), el manejo de la Administración Pública (artículo 141), el gobierno de los distritos metropolitanos (artículo 171), la creación de parroquias (artículo 173), el procedimiento de discusión y aprobación de los proyectos de leyes por parte de la Asamblea Nacional (artículo 211), la estructuración de órganos del Poder Electoral (artículo 294) y el régimen socioeconómico (artículo 299).

La Constitución recoge también los **ámbitos** del derecho a la participación, como son: el sufragio (artículo 63), la rendición de cuentas (artículo 66), la asociación con fines políticos y el derecho de éstas a concurrir a procesos electorales (artículo 67), y establece una serie de **espacios o instancias** para su ejercicio, contemplados en el artículo 70, entre las cuales están:

“en lo político: la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, las iniciativas legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas cuyas decisiones serán de carácter vinculante, entre otros; y en lo social y económico, las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas en todas sus formas incluyendo las de carácter financiero, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y la solidaridad” (énfasis añadido).

Para el ejercicio del derecho a la participación, la Constitución establece un conjunto de **espacios de incidencia**, entre los que se contempla: el municipio (artículo 168), la Asamblea Nacional (artículo 187), el Consejo Local de Planificación Pública (artículo 182), el Consejo Federal de Gobierno (artículo 187), al tiempo que dispone la integración de representantes de la sociedad civil en la conformación de cuerpos colegiados para la selección de jueces (artículo 255), magistrados del Tribunal Supremo de Justicia (artículo 270), titulares de los órganos del Poder Ciudadano (artículo 279) y del Consejo Nacional Electoral (artículo 295).

La Constitución contempla además **momentos** específicos en que la ciudadanía puede participar en la gestión pública, lo cual incluye, según el caso, la definición, elaboración, planificación, gestión, ejecución, control y evaluación de resultados².

En adición al derecho general de todo ciudadano a participar en los asuntos públicos, la Constitución hace referencia expresa al derecho que asiste a los pueblos y comunidades indígenas a la participación política, mediante una representación especial en los cuerpos deliberantes

² Ver por ejemplo, artículos 84, 123, 168 y 184 de la Constitución.

(artículo 125), así como a incidir en la toma de decisiones que afecten su identidad (artículos 119 y 123). Tal reconocimiento específico no está igualmente reflejado en el texto constitucional para otros grupos que, por sus condiciones de vulnerabilidad, requieren de una atención especial, tales como niños, niñas y adolescentes, mujeres, personas de la tercera edad y personas con discapacidades.

IV. Evolución del derecho a la participación en la legislación

La forma amplia en que el derecho a la participación se encuentra reflejado en la Constitución contrasta con un desarrollo legislativo que progresivamente ha venido restringiendo, condicionando y hasta criminalizando este derecho.

Se pueden distinguir tres etapas en este proceso, de las cuales la primera comprende el período que va desde el año 2000 hasta 2007, donde aparece la figura de los Consejos Comunales como coadyuvante de la gestión del Ejecutivo; un segundo momento, a partir del 2007 y hasta 2010, cuando se comienza a condicionar la participación a la vinculación de los ciudadanos con ciertas instancias organizativas; y una tercera etapa que comienza en 2010 hasta el presente, en la que se da un aceleramiento del proceso de estatización de la sociedad, mediante la imposición inconstitucional de un nuevo modelo geoestratégico que se basa en el llamado “*Estado comunal*”.

a. El Consejo Comunal como coadyuvante de la gestión estatal (2000 a 2007)

La figura de los **consejos comunales** (CC) como espacio de participación, no aparece contemplada en la Constitución; sin embargo, se ha constituido progresivamente en uno de los pilares del llamado Poder Popular. Los CC son mencionados por primera vez en 2002, en la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública, al establecer el propósito de los consejos locales de planificación, la cual consiste en “*cumplir con sus funciones, en beneficio de los intereses colectivos, mantendrá una vinculación permanente con las redes de los consejos parroquiales y comunales...*” (Artículo 6). Posteriormente, en 2005 es aprobada la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, la cual señala: “*El alcalde o alcaldesa en su carácter de presidente o presidenta del Consejo Local de Planificación Pública, promoverá la conformación de los consejos parroquiales y comunales...*” (Artículo 113).

No es sino hasta el año 2006 cuando se promulga la primera Ley de Consejos Comunales, cuyo objeto es “*crear, desarrollar y regular la conformación, integración, organización y funcionamiento de los consejos comunales; y su relación con los órganos del Estado, para la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas*” (artículo 1). Los CC son finalmente definidos como “*... instancias de participación, articulación e integración entre las diversas organizaciones comunitarias, grupos sociales y los ciudadanos y ciudadanas, que permiten al pueblo organizado ejercer directamente **la gestión** de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades y aspiraciones de las comunidades en la construcción de una sociedad de equidad y justicia social*” (Artículo 2) (énfasis añadido).

Existe un conjunto de leyes especiales que sirven como marco de referencia a las políticas públicas concernientes a determinados grupos de población, algunas de las cuales desarrollan el ámbito de ejercicio del derecho a la participación de dichos sectores en aquellas políticas que les conciernen.

La Ley Orgánica de Protección de **Niños, Niñas y Adolescentes** (LOPNA) de 1998 reconocía el derecho de niños y adolescentes a la participación en diferentes ámbitos de la vida, así como su *“incorporación progresiva a la ciudadanía activa”* (artículo 81), para lo cual se establece además que las entidades de atención se regirán por una serie de principios, en atención al interés superior del niño, que incluye *“la participación de los niños y adolescentes en la toma de decisiones comunitarias o familiares que los afecten”* (artículo 202.j). También reconoce una serie de ámbitos en los que el Estado, con la *“activa participación de la sociedad”* procurará la mejora de las condiciones y la realización de los derechos de la infancia y adolescencia, mediante elección de representantes de la sociedad en foro propio *“guardando una proporción que garantice la presencia de representantes de organizaciones privadas o mixtas de atención directa a niños y adolescentes, así como de particulares y responsables de entidades o programas dedicadas a la protección, promoción, investigación o defensa de los derechos y garantías de los niños y adolescentes”*.

Por su parte, la Ley Orgánica de **Pueblos y Comunidades Indígenas** (LOPCI), consagra el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a *“participar en la administración, conservación y utilización del ambiente y de los recursos naturales existentes en su hábitat y tierras”* (artículo 5), así como su participación en políticas públicas dirigidas a ellos o que puedan afectarles directa o indirectamente (artículo 6), incluyendo menciones específicas a las políticas fronterizas (artículo 22), la demarcación y administración de su hábitat y tierras (artículos 28 y 33), la educación intercultural bilingüe (artículo 77), la plena participación de la mujer indígena (artículo 109), el desarrollo de políticas integrales para la infancia y adolescencia, con énfasis en políticas de salud (artículos 110 y 113), la economía nacional (Título VI), la promoción del derecho indígena y su jurisdicción especial (artículo 136) y estableciendo el carácter obligatorio de la consulta y participación previa e informada de pueblos y comunidades indígena en casos de exploración, explotación y aprovechamiento de los recursos naturales, so pena de nulidad de cualquier acuerdo que no haya cumplido con esta condición (artículo 59). La LOPCI desarrolla además el derecho a la participación política de los representantes indígenas en los órganos deliberantes a nivel municipal, estatal y nacional (Capítulo II).

En lo que respecta al derecho de la **mujer** a la participación, el principal referente es la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, cuyo artículo 144 establece que los partidos políticos y grupos de electores deberán postular un mínimo de 30% de mujeres a los cuerpos deliberantes nacionales, estatales, municipales y parroquiales, estableciendo igualmente que la omisión de este requisito acarrea la no oficialización de la lista de postulados. Por su parte, la Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer constituye el marco general de adecuación de la normativa nacional, en virtud de los compromisos asumidos al ratificar la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, consagrando de manera expresa, en su

Capítulo III sobre derechos políticos y sindicales de la mujer, el derecho a la participación (artículo 18), la igualdad de oportunidades en el seno de los partidos políticos (artículo 19), la integración en todos los niveles de organización de los sindicatos (artículo 20) y la inclusión de al menos una mujer en los órganos directivos de instituciones del Estado (artículo 21). Finalmente, la Ley Orgánica sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia (LODMVLV), recoge en su artículo 2, los principios rectores que regirán la materia, entre los que se encuentra el de participación “*de las entidades, asociaciones y organizaciones que actúan contra la violencia hacia las mujeres*”.

La participación también se encuentra recogida como principio rector de la Ley para las **Personas con Discapacidad** (artículo 4). Igualmente, la ley reconoce el derecho a la participación ciudadana de las personas con discapacidad (artículo 47), sin embargo, se contempla una sola modalidad de organización, a través de los *comités comunitarios de personas con discapacidad*, a través de los cuales deberán canalizarse “*todas las ideas, propuestas, solicitudes, necesidades y aportes para que mediante sus voceros se presenten ante los Consejos Comunales y los Consejos Locales de Planificación*” (artículo 49, énfasis añadido). Por último, se reconoce el derecho a la participación política de las personas con discapacidad, por lo que deberá garantizarse la accesibilidad a los centros de votación y al tipo de equipo destinado a tal fin, así como la oportunidad de postularse a elecciones (artículo 51).

La Ley de Servicios Sociales, que regula la prestación de servicios a varios sectores, incluidas las personas de la **tercera edad**, también contempla la participación entre sus principios (artículo 8). La ley exige que se asegure los espacios “*de participación y control social*” a los destinatarios de la misma, a fin de facilitar su intervención en la gestión del régimen prestacional (artículo 20) y dispone que sean brindadas las facilidades necesarias para el ejercicio del derecho al voto en lo que respecta a los instrumentos electorales y acceso a instalaciones (artículo 22). El Instituto Nacional de Servicios Sociales, a cargo de la implementación de la ley, deberá asegurar “*el ejercicio de la contraloría social, la toma de decisiones sobre la planificación y el control de políticas específicas en las instituciones y servicios*” (artículo 70.5), así como la incorporación de los destinatarios de la ley en la elaboración de políticas y programas (artículo 72) y la contraloría social sobre los Centros de Servicios Sociales en los estados (artículo 81) y municipios (artículo 83). La ley prevé la formación de los *Comités Comunitarios de Servicios Sociales*, que deberán estar **formalmente registrados**, y la constitución de las Asambleas de los Comités Comunitarios estatales, municipales y parroquiales (artículo 87); cuyas propuestas **tendrán prioridad** ante las instancias oficiales de toma de decisiones (artículos 72 y 73).

Se observa entonces que, si bien los mecanismos específicos de participación de determinados sectores vulnerables no están recogidos expresamente en la Constitución, sí se reflejan en el desarrollo legislativo posterior. Sin embargo, aunque la organización, mediante la constitución de asociaciones, es un mecanismo válido para el ejercicio del derecho a la participación política, no puede convertirse en un requisito, ni someterse a un modelo único y condicionante de la relación Estado – sociedad, por lo que, más allá del enunciado de un principio rector sobre participación,

varias de las leyes reseñadas terminan por restringir este derecho al subordinarlo a una forma específica de asociación.

b. Hacia una nueva participación condicionada y tutelada (2007 a 2010)

En 2009 se deroga la Ley de Consejos Comunales de 2006 y es sustituida por la que permanece en vigencia en la actualidad. La coalición de organizaciones de desarrollo social SINERGIA, realizó un análisis comparativo entre ambas leyes, de donde se evidencia:

- una tendencia más integral y participativa en el propósito general de la ley;
- un reordenamiento y algunos agregados en cuanto a los elementos que conforman la definición de los consejos comunales, incluyéndose por primera vez la referencia a los propósitos de los CC *“en la construcción del **nuevo modelo de sociedad socialista de igualdad, equidad y justicia social**”* (artículo 2).

Por otra parte, se produce un cambio sustancial en el mecanismo y sentido del **registro** de los CC. La ley de 2006 se limitaba a expresar en un solo artículo que los CC debían registrarse ante la *“Comisión Local Presidencial del Poder Popular, para lo cual harán entrega de los estatutos y acta constitutiva aprobados por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas”* y con ello quedaban provistos de personalidad jurídica. La ley de 2009 establece un procedimiento largo y detalladamente desarrollado en tres artículos (del 16 al 18) cada uno con varios ordinales. Destaca el hecho de que se autoriza al ministerio con competencia en la materia para abstenerse de registrar un CC, si éste tiene por objeto *“finalidades distintas a las previstas en la presente Ley”* (artículo 18.1), las cuales no son otras que *“la construcción del nuevo modelo socialista”*, con lo cual se condiciona el derecho a la participación a la adhesión a un modelo político determinado, que no se encuentra presente en la Constitución.

La LOPNA sufrió una serie de reformas en 2007, algunas de las cuales inciden de manera regresiva en el derecho a la participación. Por una parte, se plantea un cambio en torno a quienes detentan la representación social en general en los Consejos de Derecho de los Niños, Niñas y Adolescentes, transfiriendo la facultad de seleccionar a los representantes de la comunidad ante los Consejos de Derechos en la instancia nacional y municipal. Ambos consejos tienen una directiva que, de conformidad de los nuevos artículos 138 (nacional) y 148 (municipales) deberán contar ahora con *“tres representantes elegidos o elegidas **por los consejos comunales**”* (énfasis añadido), lo cual condiciona la participación social, eliminando el foro propio y excluyendo a todo tipo de organización con interés en los derechos de niños y adolescentes que no esté debidamente registrada y reconocidas como consejo comunal. En segundo término, la ley remite el desarrollo de los términos de la participación a un reglamento dictado por el Presidente de la República y que debía ser publicado en un plazo de 120 días continuos, encontrándose hasta el presente en mora legislativa.

En febrero de 2007, el Presidente de la República es nuevamente habilitado por 18 meses, es decir, hasta mediados de 2008. El 2 de diciembre de 2007 se somete a consulta popular una amplia reforma constitucional que abarcaba 46 artículos por iniciativa presidencial y otros 23 por iniciativa parlamentaria. En términos generales la reforma propuesta apuntaba a la construcción de las bases de un Estado socialista, con una mayor concentración de poder en la toma de decisiones a cargo del Presidente y la subordinación de las expresiones de participación a la rectoría del aparato estatal.

Quizás la más importante – más no la única – propuesta de reforma constitucional, en lo que se refiere al derecho a la participación, es la relativa al artículo 70:

Artículo 70 actual (lo tachado es omitido en reforma)	Propuesta de reforma rechazada (lo subrayado es lo que se agregaba en propuesta de reforma)
<p>Son medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, en lo político: la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, la iniciativa legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas cuyas decisiones serán de carácter vinculante, entre otros; y en lo social y económico, las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas en todas sus formas incluyendo las de carácter financiero, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y la solidaridad.</p> <p>La ley establecerá las condiciones para el efectivo funcionamiento de los medios de participación previstos en este artículo.</p>	<p>Son medios de participación y protagonismo del pueblo, en ejercicio <u>directo</u> de su soberanía <u>y para la construcción del socialismo</u>: la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocación del mandato, las iniciativas legislativas, constitucional y constituyente, el cabildo abierto, la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas, <u>las decisiones de esta última tendrán carácter vinculante en el ámbito territorial respectivo siempre que no contravenga con lo establecido en esta Constitución y las leyes; los Consejos del Poder Popular, a través de los consejos comunales, consejos de trabajadores y trabajadoras, consejos estudiantiles, consejos campesinos, consejos artesanales, consejos de pescadores y pescadoras, consejos deportivos, consejos de la juventud, consejos de adultos y adultas mayores, consejos de mujeres, consejos de personas con discapacidad, entre otros; la gestión democrática de los trabajadores y trabajadoras de cualquier empresa de propiedad social directa o indirecta, la autogestión comunal, las organizaciones financieras y microfinancieras comunales, las cooperativas de propiedad comunal, las cajas de ahorro comunales, las redes de productores libres asociados, el trabajo voluntario, las empresas comunitarias y demás formas asociativas constituidas para desarrollar los valores de la mutua cooperación y la solidaridad socialista.</u></p> <p>La ley establecerá las condiciones para <u>la organización y</u> el efectivo funcionamiento de los medios de participación previstos en este artículo</p>

Igualmente se proponía la incorporación de una nueva rama del poder público: el *Poder Popular*, el cual, al ser rechazada la reforma, no está integrado a la estructura constitucional, pero ha sido posteriormente impuesto por vía de diferentes leyes, como se verá más adelante.

La reforma es rechazada y **once días más tarde** es aprobada la Ley del Proyecto Nacional Simón Bolívar o Primer Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013 (PPS), el cual parte de la base de la construcción de un Estado socialista y las estructuras de sustentación de éste³. El PPS comienza afirmando que *“El Proyecto Ético Socialista Bolivariano tiene como misión la superación de la ética del capital, y se centra en la configuración de una **conciencia revolucionaria** en la necesidad de una nueva moral colectiva, que sólo puede ser alcanzada mediante la dialéctica de la lucha por la transformación material de la sociedad...”*⁴. Así, el segundo objetivo del PPS, en lo que respecta a lo que se entiende por democracia protagónica revolucionaria es *“construir la base sociopolítica del Socialismo del siglo XXI”*.

Por otra parte, aunque las leyes aprobadas en el marco de la habilitación otorgada al Presidente de la República en febrero de 2007 están fundamentalmente centradas en aspectos productivos y de desarrollo social⁵, se observa una tendencia creciente a nuevas formas de organización para el ejercicio de un tipo específico de participación condicionado a la identificación e impulso de un Estado socialista, en sintonía con la ley de CC de 2006 y con las reformas constitucionales **rechazadas**. De los 27 decretos con rango, valor y fuerza de ley promulgados por el Presidente de la República, destacan algunos que comienzan a asumir un concepto de participación distinto al consagrado en la Constitución.

Así, por ejemplo, la Ley Orgánica de **Turismo**, la Ley para la Defensa de las Personas en el **Acceso para los Bienes y Servicios**, y la Ley para el Fomento y Desarrollo de la **Economía Popular** contemplan instancias de participación, las cuales se caracterizan por: (a) no considerar la presencia de estas formas de participación popular en las instancias de toma de decisiones; (b) establecer mecanismos de rendición de cuentas de los comités hacia los CC o asambleas de ciudadanos, sin que se establezca ningún mecanismo similar de rendición de cuentas de las autoridades del ramo hacia la población organizada; (c) validez de la asociación solo mediante registro (obligatorio) ante una entidad estatal; (d) ausencia de mecanismos de incidencia en la toma de decisiones, ya que ninguna de las figuras organizativas tiene presencia en la directiva del

³ Primer Plan Socialista (PPS). Énfasis en el original

⁴ PPS Enfoque, pág. 5

⁵ Las leyes aprobadas por vía habilitante en esa oportunidad fueron: Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, Ley Orgánica de Turismo; Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos; Ley de Transporte Ferroviario Nacional; Ley de Canalización y Mantenimiento de la Vías de Navegación; Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria; Ley de Salud Agrícola Integral; Ley de Crédito para el Sector Agrario; Ley del Banco Agrícola; Ley de Beneficios y Facilidades de Pago para las Deudas Agrícolas y Rubros Estratégicos para la Seguridad y Soberanía Alimentaria; Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso para los Bienes y Servicios; Ley de Reforma de la Ley del Instituto Nacional de la Vivienda (Inavi); Ley de Reestructuración del Instituto Nacional de la Vivienda (Inavi); Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat; Reforma parcial de la Ley del Seguro Social; Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social; Ley Orgánica de la Administración Pública; Ley Orgánica de Simplificación de Trámites Administrativos; Ley de Creación del Fondo Social, para la Captación y Disposición de los Recursos Excedentarios de los Entes de la Administración Pública Nacional; Ley de Reforma de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público; Reforma Parcial de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; Ley de Supresión y Liquidación del Fondo de Crédito Industrial (Foncrei); Ley del Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela (Bandes); Economía y bancos; Reforma parcial a la Ley General de Bancos y Otras Instituciones; Ley para la Promoción y Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria y Demás Unidades de Producción Social; Ley para el Fomento y Desarrollo de la Economía Popular.

órgano rector en la materia; (e) definición de la democracia participativa y protagónica como un deber y no un derecho; (f) creación de órganos rectores que tienen entre sus funciones “*supervisar y controlar*” a las instancias de participación social.

De esta manera, los decretos con rango, valor y fuerza de ley promulgados por el Presidente de la República en el marco de la ley habilitante de 2007 comienzan a construir espacios de participación *por las bases*, sin que ello suponga una participación *desde* abajo, ya que ésta se limita a la gestión sin incidencia directa en el diseño y seguimiento de las políticas públicas de cada materia.

Es así como en 2007 se produce un punto de inflexión en el andamiaje normativo general, con efectos directos sobre el derecho a la participación, lo cual se expresa en un incremento de la tendencia tutelar del Estado mediante leyes aprobadas vía habilitante, así como de la reorganización del aparato estatal en el marco del PPS y en contra de la Constitución que permanece vigente.

c. Consolidación de la estatización de la sociedad (2010 en adelante)

En septiembre de 2010, los partidos políticos que apoyan el proyecto del Presidente Chávez pierden la mayoría en las elecciones parlamentarias, situación que produce un aceleramiento en la formación de leyes que apuntan a la construcción del llamado *Estado Comunal*. En diciembre de 2010 el Legislativo aprobó un conjunto de leyes destinadas a establecer el marco normativo del llamado *Poder Popular*, muchas de las cuales hacen referencia al derecho a la participación política, en lo que supone la consolidación de la tendencia a la restricción y condicionamiento de este derecho que venía asomándose en leyes como algunas de las anteriormente referidas. Entre las leyes aprobadas se encuentran: la Ley Orgánica del Poder Popular, la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, la Ley Orgánica de las Comunas y la Ley Orgánica de Contraloría Social.

Este nuevo marco normativo contempla entre sus principios “*la organización y participación del pueblo*”, en el marco de “*principios y valores socialistas*” que no se corresponden con el marco constitucional y cuya reforma fue rechazada en referéndum. Se entiende como **comunidad organizada** aquella “*Constituida por las expresiones organizativas populares, consejos de trabajadores y trabajadoras, de campesinos y campesinas, de pescadores y pescadoras y cualquier otra organización social de base, articulada a una instancia del Poder Popular debidamente reconocida por la ley y registrada en el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de participación ciudadana*”⁶. Igualmente se definen las **instancias del Poder Popular**: “*consejos comunales, comunas, ciudades comunales, federaciones comunales, confederaciones comunales y las que, de conformidad con la Constitución de la República, la ley que regule la materia y su reglamento, surjan de la iniciativa popular*”⁷. Y se añade un **requisito** para que una instancia comunitaria sea reconocida como expresión válida de participación, al señalar que “*Las instancias*

⁶ Ley Orgánica del Poder Popular. Artículo 8.5, subrayado nuestro

⁷ Ley Orgánica del Poder Popular. Artículo 8.9, subrayado nuestro

*y organizaciones del Poder Popular reconocidas conforme a la presente ley, adquieren su personalidad jurídica mediante el registro ante el Ministerio del Poder Popular con competencia en participación ciudadana, atendiendo a los procedimientos que se establezcan en el Reglamento de la presente Ley*⁸.

Por su parte, la estructura del Consejo Federal de Gobierno incluye “*representantes de la sociedad organizada expresamente señalados en la presente Ley*”⁹, entendiendo como sociedad organizada aquella “*constituida por consejos comunales, comunas y cualquier otra organización de base del Poder Popular*”¹⁰. La ley excluye expresamente cualquier forma de organización independiente distinta a las ya señaladas, en cuanto interlocutores válidos del Estado en el proceso de incidencia social en la toma de decisiones. Si bien no se desconocen otras formas de organización para el ejercicio del derecho a la participación, éstas están subordinadas a su relación con las figuras del llamado *Estado Comunal*¹¹.

La comuna es definida como un espacio para el “*impulso y desarrollo de la participación protagónica y corresponsable de los ciudadanos y ciudadanas en la gestión de las políticas públicas*”¹². Es decir, la participación no supone incidencia en la toma de decisiones; se concibe como un brazo ejecutor de decisiones que han sido tomadas en un espacio centralizado y no representativo – y mucho menos protagónico – como es el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación.

En este marco, se entiende la contraloría social *como medio de participación y de corresponsabilidad de los ciudadanos, las ciudadanas y sus organizaciones sociales*¹³, con el propósito de prevenir y corregir “*comportamientos, actitudes y acciones que sean contrarios a los intereses sociales y a la ética*”¹⁴, la cual se precisa como “*ética socialista*” en el artículo 5.5, sin que en alguna parte de la ley se defina este concepto.

Mención aparte merece la Ley de Defensa de la Soberanía Política y Autodeterminación Nacional que, bajo el argumento de proteger la soberanía nacional, restringe la acción de las organizaciones que defienden los derechos políticos de la población. A los fines de la Ley, se definen las organizaciones con fines políticos como “*aquellas que realicen actividades públicas o privadas, dirigidas a promover la participación de los ciudadanos en los espacios públicos, ejercer control sobre los poderes públicos o promover candidatos que aspiran ocupar cargos públicos de elección popular*”(artículo 2). Y las organizaciones para la defensa de los derechos políticos: “*aquellas que tengan por finalidad en su constitución promover, divulgar, informar o defender el pleno ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía*” (artículo 3). La amplitud de la definición implica

⁸ Ley Orgánica del Poder Popular. Artículo 32, subrayado nuestro

⁹ Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno. Artículo 3, subrayado nuestro

¹⁰ Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno. Artículo 4, subrayado nuestro

¹¹ Ley Orgánica de las Comunas. Artículo 3

¹² Ley Orgánica de las Comunas. Artículo 6.

¹³ Ley Orgánica de Contraloría Social, artículo 1

¹⁴ Ley Orgánica de Contraloría Social, artículo 3

actividades que son objeto de la vida regular de la mayoría de las organizaciones de la sociedad civil incluyendo a las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, como es la contraloría sobre la gestión gubernamental. Una de las principales restricciones que contempla la Ley, es la prohibición de recibir financiamiento de entes extranjeros, so pena de ser objeto de sanciones (artículos 5 y 6). Dado que en Venezuela, los partidos políticos ya están impedidos de recibir financiamiento externo, se deduce que el alcance de la Ley pareciera estar explícitamente dirigido a organizaciones distintas a éstos, entre las cuales se encuentran las organizaciones de la sociedad civil, incluyendo las de derechos humanos.

En el corto período entre septiembre y diciembre de 2010, la Asamblea Nacional saliente no solo aprobó una serie de leyes que condicionan la participación a determinadas formas de asociación, sino que, bajo el pretexto de los efectos de las lluvias que afectaron al país en noviembre del mismo año, se acordó una nueva ley que habilitó al Presidente de la República para legislar por decreto por un período de otros 18 meses, la cual sirvió en parte para completar el trabajo legislativo que no podía seguir adelantando la saliente AN. De esta manera el Presidente aprobó un total de 54 decretos con rango, valor y fuerza de ley que se caracterizaron por el hermetismo y nula participación social con que debe contar todo proceso de formulación de leyes. En algunos casos, en dichos decretos se legisló sobre derechos o se crearon delitos, lo cual corresponde exclusivamente al órgano legislativo, por formar parte de la reserva legal.

Entre las leyes aprobadas por esta vía, se encuentra la nueva reforma al Código Orgánico Procesal Penal, a través del cual se realizan reformas sustantivas, al punto que, más que reformas, conduce a un nuevo sistema procesal penal. El nuevo COPP deja sin efecto el principio de participación ciudadana en la administración de la justicia penal y disminuye la capacidad de acción de las organizaciones de derechos humanos. Al respecto, cabe recordar que el artículo 184 de la Constitución prevé la creación de mecanismos en estados y municipios para la incorporación de las comunidades en diversos servicios *“orientados por los principios de interdependencia, coordinación, cooperación y corresponsabilidad”*, entre los que expresamente señala en su numeral 7: *“La participación de las comunidades en actividades de acercamiento a los establecimientos penales y de vinculación de éstos con la población”*. La incorporación de los Consejos Comunales¹⁵ en el nuevo COPP no obedece al principio de participación, sino al de corresponsabilidad. Los escabinos desaparecen desde el mismo momento en que se promulga el nuevo COPP (junio 2012), mientras la cogestión de los consejos comunales opera a partir de 2013, lo que evidencia que no existe un interés real en el control ciudadano sobre la justicia. La participación ciudadana en el proceso penal ha desaparecido.

En segundo término, la nueva Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras (LOTTT), crea un Registro Nacional de Organizaciones Sindicales (artículo 374), al cual dichas organizaciones están obligadas a entregar *“cualquier información que pida el Ministerio del*

¹⁵ Previsto solo en artículo 516, vigente a partir de 1 de enero de 2013

*Trabajo*¹⁶. La LOTTT confiere amplias facultades a la figura del inspector del trabajo en lo que respecta a las convenciones colectivas, al establecer que éste “*verificará su conformidad con las normas de orden público que rigen la materia, a efecto de impartir la homologación*” (artículo 450). Los inspectores del trabajo también podrán intervenir unilateralmente en conflictos colectivos mediante la designación de una junta de arbitraje (artículo 493), vulnerando el derecho a huelga que es el recurso de participación por excelencia de los trabajadores organizados en el marco de conflictos laborales. Finalmente, se crea la figura de los consejos de trabajadores y trabajadoras entendidos como “*expresiones del Poder Popular para la participación protagónica en el proceso social de trabajo, con la finalidad de producir bienes y servicios que satisfagan las necesidades del pueblo*”, lo cual supone una organización paralela a la tradicional figura sindical, cuyo funcionamiento no está desarrollado por la LOTTT, ya que ésta contempla que “*Las formas de participación de los trabajadores y trabajadoras en la gestión, así como la organización y funcionamiento de los consejos de trabajadores y trabajadoras, se establecerán en leyes especiales*” (artículo 497).

El paquete de leyes aprobadas en 2010, así como algunas de las promulgadas por el Presidente en razón de la ley habilitante otorgada en ese mismo momento, no solo se reconoce un solo tipo de organización válida para el ejercicio del derecho a la participación política o se impone una figura paralela a las tradicionales, y además se restringe y penaliza otras formas de ejercicio de este derecho. Todas las leyes del *Estado comunal* invocan constantemente su apego a la Constitución y a los principios de democracia participativa y protagónica, cuando su promulgación solo resultaría ajustada al marco constitucional si se hubiese aprobado la consulta sobre la reforma de la Carta Magna en 2007.

V. Perspectivas: hacia el fin de la autonomía?

El panorama jurídico descrito nos enfrenta a una progresiva estatización de la sociedad, que se caracteriza por el control, por la vía normativa y de hecho, de diversas instancias organizativas, y que experimentó un aceleramiento sin precedentes en la segunda quincena de 2010, con la aprobación de este conjunto de leyes destinadas a regular, de manera restrictiva, ambigua y hegemónica, diversas esferas de la vida social.

A lo anterior se suman prácticas que imponen por la vía de hecho reformas normativas que no se encuentran vigentes. Tal es el caso del reciente conflicto universitario, en el cual se pretendió establecer mesas de trabajo solo con agrupaciones reconocidas bajo la figura de sindicatos, dejando por fuera a las instancias asociativas tradicionales del sector, como es el caso de las federaciones y asociaciones de profesores, todo ello en concordancia con la Ley de Educación Universitaria aprobada por la AN en diciembre de 2010 y vetada por el Presidente en enero de 2011, que ya no hablaba de “*profesores*” sino que establecía la figura de “*trabajador académico*”. Una situación similar se presentó posteriormente en el ámbito de la salud, donde los órganos

¹⁶ La LOTT y la libertad sindical Froilán Alejandro Barrios Nieves Miércoles, 16 de mayo de 2012, en: <http://www.analitica.com/va/economia/opinion/5702194.asp>

profesionales de médicos y odontólogos fueron excluidos de las negociaciones laborales, so pretexto de no ser sindicatos.

Aunque gran parte de las normas no se han implementado totalmente, el diseño en sí mismo apunta a una reducción de los espacios de autonomía ciudadana para participar y asociarse. Las tendencias identificadas en el marco normativo se reflejan en las políticas y prácticas que, desde diversos órganos de los poderes públicos, se vienen desarrollando en el país, en detrimento del derecho a la participación política y la libre asociación.

* Socióloga, especialista en derechos humanos. Directora del Centro de Derechos Humanos de la Universidad Católica Andrés Bello. Ponencia elaborada para el XIII Curso sobre sistemas internacionales de protección de derechos humanos, UCAB, Caracas, septiembre de 2013