

LA NATURALEZA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y SU INSTRUMENTALIZACIÓN A TRAVÉS DEL PODER POPULAR

Gabriel Sira Santana*

Profesor Universidad Central de Venezuela

Resumen: *El artículo define la participación como un principio y derecho político voluntario, deliberativo, complementario a la democracia representativa y con incidencia real en la toma de decisiones. Mediante un “test de participación”, se concluye que el Poder Popular incumple estos criterios ya que, lejos de promover una intervención libre, exige afinidad ideológica socialista, restringe el pluralismo, centraliza el poder y funciona como un brazo ejecutor del gobierno. En consecuencia, instrumentaliza la participación para legitimar decisiones estatales preestablecidas.*

Palabras Clave: *Democracia representativa; Estado de Derecho; Participación ciudadana.*

Abstract: *The paper defines participation as a voluntary, deliberative political right and principle that complements representative democracy and has a real impact on decision-making. Using a “participation test”, we conclude that Popular Power fails these criteria since, instead of promoting free intervention, it requires socialist ideological affinity, restricts pluralism, centralizes power, and functions as an executive arm of the government. Consequently, it instrumentalizes participation to legitimize pre-established state decisions.*

Key words: *Representative democracy; Rule of law; Citizen participation.*

INTRODUCCIÓN

La participación ciudadana es un término del que, como plantea la doctrina nacional, “no se dispone de un nivel de teorización suficiente, entre otras causas por la ambigüedad del concepto al esconder realidades diversas y sus propias deficiencias y limitaciones”, si bien “es una de esas ideas mágicas de la cual todo el mundo espera que sea capaz de ahuyentar los males” que afectan al Estado contemporáneo¹. De modo similar, fuera de nuestras fronteras se advierte que:

* Abogado mención summa cum laude y especialista en Derecho Administrativo, mención honorífica, por la Universidad Central de Venezuela. Magister en Derecho Constitucional mención summa cum laude por la Universidad Católica Andrés Bello. Profesor de pregrado en la Universidad Monteávila y de postgrado en la Universidad Central de Venezuela. Gerente de Proyectos del Centro para la Integración y el Derecho Público (CIDEP). gsira@cidep.com.ve

¹ José Araujo-Juárez, *Tratado de Derecho administrativo general y comparado, 2 Administración Pública* (Caracas: CIDEP, 2024), 146.

Aparte de las repercusiones imprevisibles que una aceptación irreflexiva de esta tendencia puede tener en el modelo constitucional de democracia representativa, el principal problema del llamado principio de participación radica en la absoluta ambigüedad de su contenido, en el que cabe todo o casi todo².

Así, por ejemplo, Chavero Gazdik identifica a nuestro objeto de estudio con “un modelo participativo de democracia que coloque al ciudadano y al administrado como miembros activos de la comunidad para la defensa de sus intereses” y que acerca el Estado a la sociedad³, mientras para Guanchez ella es una manifestación del “derecho al control por parte del pueblo, sobre sus representantes electos, como derecho político”, para que “todos los miembros de la comunidad (...) decid[a]n, aport[e]n y particip[e]n en la realización del bien común”⁴. Ivanega, en tanto, pone el énfasis en la forma como esta participación se lleva a cabo, y destaca al efecto el rol de las “organizaciones no gubernamentales que abogan ante el poder político” y de los “mecanismos que permiten a la ciudadanía (...) expresarse (...) y que, a veces, le otorgan el poder de decidir colectivamente sin intermediación alguna”⁵.

En este sentido, sea que se trate de un principio, un modelo de democracia, un derecho político, la consecuencia de otros derechos o un método de intervención de la sociedad en el Estado –por limitarnos a las aproximaciones traídas a colación hasta el momento– parece quedar claro que la razón de ser de la participación ciudadana gira en torno a mejorar la gestión pública gracias al rol más activo que la sociedad civil está llamada a desempeñar, sin que por ello se sustituya, debilite o elimine el sistema de la representación política como base del Estado democrático de Derecho.

No obstante lo anterior, la ambigüedad relatada ha sido aprovechada por el Poder Público Nacional en Venezuela para dotar a la participación ciudadana de un sentido ajeno a su razón de ser, en el marco de lo que la doctrina denomina *neolengua*⁶, siendo muestra de ello la incursión del Poder Popular en nuestro ordenamiento jurídico.

Al no ser nuestra intención realizar un análisis normativo de este *poder*, como se trata de una invención del legislador patrio nos bastará con mencionar que la principal ley que lo regula⁷ lo define en su artículo 2 como:

² Juan Alfonso Santamaría Pastor, *Principios de Derecho administrativo*, 3° ed. (Madrid: Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A., 2000), 1:119.

³ Rafael Chavero Gazdik, “La participación ciudadana en la elaboración de actos generales”, *Revista de Derecho Público*, n° 59–60 (1994): 11.

⁴ Aileen Guanchez, “La participación ciudadana, modelo de una democracia responsable”, en *El control y la responsabilidad en la Administración Pública* (Caracas: CAJO y EJV, 2012), 179 y 185.

⁵ Miriam Mabel Ivanega, “Apuntes sobre la participación ciudadana (con referencia a la República Argentina)”, en *Derecho administrativo iberoamericano. 100 autores en homenaje al postgrado de Derecho administrativo de la Universidad Católica Andrés Bello* (Caracas: Ediciones Paredes, 2007), 1:771.

⁶ Cfr. Luis Alfonso Herrera Orellana, “El fenómeno de la neolengua como instrumento de quiebre de la democracia y el Estado de Derecho. Propuestas para el rescate de la lengua y la libertad”, en *La neolengua del poder en Venezuela. Dominación política y de la destrucción de la democracia* (Caracas: Editorial Galipán, 2015), 141–42. El autor plantea que “[e]l proceso deliberado de intervención, deformación y manipulación del lenguaje común con pretensiones de control total de la sociedad (...) es considerado (...) como el gran descubrimiento del poder autoritario en el siglo XX”, visto que “controlar las palabras que usan las personas es, al mismo tiempo, controlar lo que piensan, su ideas, sus creencias, su interpretación de la realidad”.

⁷ Ley Orgánica del Poder Popular, en Gaceta Oficial N° 6.812 Extraordinario del 06-06-2024.

...el ejercicio pleno de la soberanía por parte del pueblo en lo político, económico, social, cultural, ambiental, internacional, y en todo ámbito del desenvolvimiento y desarrollo de la sociedad, a través de sus diversas y disímiles formas de organización [consejos comunales, comunas, etc.], que edifican el estado comunal. (Corchetes agregados).

Ello a la par del artículo 1 *ejusdem*, que vincula al Poder Popular con la iniciativa popular, la democracia participativa, el autogobierno y el ejercicio directo del poder.

De ahí que estimemos necesario estudiar a la participación ciudadana desde un punto de vista ontológico para conocer su naturaleza y características fundamentales, más allá de su relación con el ordenamiento jurídico venezolano, dado que como plantea Reinach en cita compartida por García Amado, “los conceptos específicamente jurídicos tienen un ser extra jurídico-positivo (...). El derecho positivo puede ensancharlos o modificarlos como quiera, pero no los inventa, sino que los encuentra”⁸.

Por ello, dedicaremos las siguientes páginas a determinar cuál es la esencia —o el *ser extra jurídico-positivo*— de la participación ciudadana, para luego dar respuesta a la interrogante de si el Poder Popular es un medio a través del cual se materializa tal participación en Venezuela, o si se trata de una instrumentalización de esta última con fines políticos y en detrimento de las instituciones que sustentan al Estado de Derecho, más allá de la constitucionalidad o no del Poder Popular y su regulación en concreto.

I. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PENSAMIENTO CLÁSICO

Una de las razones que obran en favor de la multiplicidad de sentidos que se le confieren al vocablo “participación” en la escena sociopolítica y jurídica es, quizá, que se trata de un término sobre el cual se han pronunciado los autores antes de la propia conceptualización del Estado como dominio que ejerce *potestas* sobre los individuos mediante un poder centralizado, como expuso Maquiavelo a inicios del siglo XVI⁹.

Así, Aristóteles aseveró en el siglo IV A.C. que la participación era aquello que definía al ciudadano —y por vía de consecuencia, a la ciudad— como aquel que “tiene la posibilidad de participar en la función deliberativa o judicial” —esto es, que era parte de la toma de decisiones colectivas y la administración de justicia—, de lo que derivaba que “no hay que considerar ciudadanos a todos aquellos sin los cuales no podría existir la ciudad, puesto que tampoco los niños son ciudadanos de la misma manera que los hombres”, entre otros grupos sociales que también eran excluidos de la fuerza decisoria¹⁰.

De este modo, la participación se traducía en una condición de la propia vida dado que, por una parte, permitía que las personas tomaran decisiones razonadas en pro de la felicidad de la ciudad —lo que hoy conocemos como bien común¹¹— y, por la otra, se evitaba que en el futuro los individuos se abstraieran del ámbito de aplicación de una decisión por considerarla inconsulta, ya que “la virtud de un ciudadano digno parece que es el ser capaz de mandar y

⁸ Juan Antonio García Amado, “La filosofía del Derecho y sus temas. Sobre la no necesidad de la ‘Teoría del Derecho’ como sucedáneo”, *Persona y Derecho*, n° 31 (1994): 111-13.

⁹ Cfr. Antonio Moles Caubet, “Estado y Derecho (configuración jurídica del Estado)”, en *Estudios de Derecho Público* (Caracas: UCV, 1997), 78.

¹⁰ Aristóteles, *Política*, trad. Manuela García Valdés (Madrid: Editorial Gredos, 1988), 155-56, 165.

¹¹ Cfr. Juan Carlos Cassagne, “Reflexiones sobre el bien común y el interés público como fines y principios de la actividad estatal”, *Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano*, n° 29 (2024): 39. El autor señala que “[a]parte de los bienes básicos, el bien común se integra con bienes o valores de segundo grado que cumplen la función de lograr esos bienes básicos y los valores espirituales y materiales que hacen a la felicidad de todas y cada una de las personas”.

de obedecer bien”¹², aunque, como dijimos, no todos los eventuales afectados por estas decisiones podían participar en su deliberación¹³.

En todo caso, esta participación en el poder político y que precisaba lo que era un ciudadano fue, justamente, uno de los elementos considerados por Constant en el siglo XIX para definir la “libertad de los antiguos”, respecto a la cual expuso que:

Esta consistía en ejercer colectiva pero directamente varios aspectos incluidos en la soberanía: deliberar en la plaza pública sobre la guerra y la paz, celebrar alianzas con los extranjeros, votar las leyes, pronunciar sentencias, controlar la gestión de los magistrados, hacerles comparecer delante de todo el pueblo, acusarles, condenarles o absolverles; al mismo tiempo que los antiguos llamaban libertad a todo esto, además admitían como compatible con esta libertad colectiva, la sujeción completa del individuo a la autoridad del conjunto¹⁴.

Ahora bien, como también explicó Constant, esto era así porque a diferencia de las sociedades modernas, las antiguas eran colectividades pequeñas, esclavistas y con escaso comercio externo, lo que permitía a los pocos con la cualidad de ciudadanos tener no solo una mayor importancia política desde un punto de vista cuantitativo, sino contar con el tiempo necesario para participar en las deliberaciones cotidianas¹⁵.

Con el paso del tiempo el estudio de la participación y sus implicaciones dio lugar a posiciones encontradas en la doctrina, hallándose un ejemplo de ello en las obras de Bodin y Rousseau: mientras el primero enlazó a la democracia con el hecho de que “todo el pueblo o la mayor parte, en corporación, detenta el poder soberano” y, por ende, “participa todo el pueblo” en la creación de la ley¹⁶, estimándose esto como un riesgo para la República por su inestabilidad y ser más favorable que decidiera uno solo (el monarca) como único soberano¹⁷, Rousseau arribó a la conclusión opuesta. Es decir, dio primacía al pueblo como soberano que no podía ser representado y, en consecuencia, los ciudadanos debían participar directamente en la elaboración de las leyes¹⁸.

¹² Aristóteles, *Política*, 162.

¹³ Cfr. Luis Roberto Mantilla Sahagún, “Instituciones, principios, actores y aspectos materiales de la democracia ateniense y su deliberación política”, en *Antologías para el estudio y la enseñanza de la ciencia política. Régimen político, sociedad civil y política internacional* (México D.F.: UNAM, 2017), 2:34. El autor recuerda que “[l]a sociedad griega era una sociedad jerarquizada en la que los ciudadanos constituían la minoría, conformados por hombres libres, que poseían un determinado patrimonio” y “[u]na extensa gama social quedaba excluida de la ciudadanía y por tanto de los derechos políticos: los metecos (extranjeros), los libertos (esclavos o hijos de esclavos que conseguían su libertad), las mujeres, los niños y, por supuesto, los esclavos”.

¹⁴ Óscar Godoy Arcaya, “Selección de textos políticos de Benjamín Constant”, *Revista Estudios Públicos*, n° 59 (1995): 53.

¹⁵ *Ibid.*, 54-56.

¹⁶ Jean Bodin, *Los seis libros de la República*, 3° ed., trad. Pedro Bravo Gala (Madrid: Tecnos, 1997), 87.

¹⁷ *Ibid.*, 291. El autor afirmó que “creo evidente que, de las tres clases legítimas de república, la monarquía es la más excelsa. Entre las mal reguladas, la democracia es la más imperfecta”.

¹⁸ Cfr. Jean-Jacques Rousseau, *El contrato social o principios de Derecho político*, trad. Leticia Halperin Donghi (Buenos Aires: La Página, 2003), 129-30. Para el autor, “[l]a soberanía no puede ser representada, por la misma razón que no puede ser enajenada; consiste esencialmente en la voluntad general y ésta no puede ser representada: es ella misma o es otra. (...) El pueblo inglés cree ser libre, se equivoca; no lo es sino en la elección de los miembros del Parlamento: no bien éstos son elegidos, es esclavo, no es nada”.

Finalmente en este repaso sobre el pensamiento clásico vinculado con la participación ciudadana vemos oportuno referirnos a Locke, quien plantea –si se quiere– una visión intermedia entre el rechazo de Bodin y el carácter absoluto de Rousseau.

En este sentido, para Locke, la participación de los ciudadanos se apreciaba en dos momentos claves: (a) Cuando daban su consentimiento para la conformación del Estado Civil y, muy especialmente, con la elección de las personas que le representarían en el Parlamento; y (b) Cuando controlaban a los parlamentarios y al gobierno en general, ya que el poder concedido a los mismos era fiduciario y, por ende, si estos se apartaban de los fines del Estado la sociedad conservaba su derecho de resistencia para preservar la libertad que dio origen al pacto social¹⁹.

De lo hasta ahora dicho podemos extraer dos conclusiones preliminares sobre el *ser* de la participación ciudadana:

Primero, ella es un elemento del orden jurídico-político que articula la relación que existe entre la sociedad y el poder, al determinar si la primera tiene un rol pasivo o –más o menos– activo respecto al ejercicio y control del segundo. De este modo, la participación se nos presenta como un aspecto que debe valorarse al estudiar otras nociones asociadas al Estado de Derecho como lo son la legitimidad, la democracia y el autogobierno, como temas que la legislación también vincula con el Poder Popular.

Segundo, la forma en la que los ciudadanos participan en las decisiones de sus comunidades depende de factores como el grado de intervención que se les confiere o condiciones que derivan del contexto, como por ejemplo la densidad poblacional. De esta manera, nuestro objeto de estudio se bifurca en esquemas de participación directa y por medio de representantes, siendo estos últimos los que terminaron consolidándose en las sociedades modernas según comentaremos de seguida.

II. LA IMPORTANCIA DEL PASO DE LA SOCIEDAD ANTIGUA A LA MODERNA PARA LA PARTICIPACIÓN

Así como Constant comparó la libertad de los antiguos con la de los modernos, lo mismo hizo la doctrina en cuanto al concepto de sociedad, que se antepone al del Estado a partir del siglo XVIII al constatarse que, a la par del orden artificial de este último y que se basa en una relación de dominación, existe un orden espontáneo y autónomo que deriva de los individuos actuando en conjunto y con base en la libre concurrencia²⁰.

En el mundo antiguo, afirma García-Pelayo, “no hay una idea de una sociedad distinta de la sociedad política”, siendo la *polis* griega “una realidad y un concepto que engloba dentro de sí misma las dos definiciones”, en tanto “[t]ampoco Roma tiene una conciencia de una sociedad distinta del Estado. El *populus romanus* es una realidad y un concepto en el que lo social y lo político se hallan indiferenciados”²¹.

¹⁹ Cfr. John Locke, *Segundo tratado sobre el gobierno civil. Un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin del gobierno civil*, trad. Carlos Mellizo (Madrid: Tecnos, 2006), 187. El autor comentó que “ningún gobierno puede tener derecho a la obediencia de un pueblo que no ha dado su libre consentimiento; y no puede suponerse que el pueblo consienta, hasta que se le conceda un completo estado de libertad en el que pueda elegir su gobierno y sus gobernantes, o, por lo menos, hasta que haya leyes vigentes a las que el pueblo, o sus representantes, puedan dar su libre consentimiento”.

²⁰ Cfr. Manuel García-Pelayo, “Estado y sociedad”, en *Obras completas*, 2º ed. (Madrid: CEPC, 2009), 3:2973–74.

²¹ Manuel García-Pelayo, “Sociedad”, en *Obras completas*, 2º ed. (Madrid: CEPC, 2009), 3:2536–37.

Esta situación –continúa el autor– cambió con el absolutismo ya que, al monopolizarse la vida política en el príncipe, se distinguió entre el sujeto activo de la política y que estaba llamado a velar por el bien común (el Estado) y el sujeto pasivo o destinatario de las decisiones públicas, reconducido al ámbito de la convivencia privada y sin verdadera participación en lo político (la sociedad civil)²².

De ahí que autores como Bobbio plantearan que la expresión sociedad civil forma una dicotomía junto con el Estado, al no poderse “determinar su significado y delimitar su extensión más que refiriendo y delimitando al mismo tiempo el término ‘Estado’”, lo que le llevó a entender por tal sociedad “la esfera de las relaciones sociales que no está regulada por el Estado, entendido (...) como el conjunto de los aparatos que en un sistema social organizado ejercen el poder coactivo”²³.

No siendo nuestra intención profundizar sobre este concepto, nos bastará con reiterar que en la antigüedad la sociedad comprendía al individuo como parte de un todo regulado por el colectivo –lo que hoy equivaldría a decir que se le daba primacía al Estado sobre la sociedad civil, permitiéndose una mayor intervención del primero en la segunda–, en tanto las sociedades modernas poseen un mayor grado de complejidad, extensión y pluralidad, a la par que reconocen al sujeto como un fin en sí mismo y no un mero elemento de la masa, priorizándose en definitiva a los individuos sobre el Estado²⁴.

Ahora bien, ¿por qué estimamos relevante esta distinción para el estudio de la participación ciudadana y sus implicaciones en el Poder Popular? Simplemente, porque el sentido absoluto de la participación al punto de que –como vimos– es lo que permitía definir al sujeto en su comunidad respondía a una sociedad en la cual prácticamente toda la vida del individuo estaba politizada y se dejaban pocos espacios a su libre albedrío, al contrario de lo que ocurre con las sociedades modernas –o al menos en la mayoría de occidente– en las que se diferencia la vida privada de la vida pública²⁵.

Es justamente esa alteración en la forma en que se concibe la relación entre los individuos, la sociedad y el poder político la que lleva a que también varíe el propio significado de la participación, pues esta pasó de ser lo que definía al ciudadano a algo diferente, más tenue si se quiere, como precisaremos más adelante.

En este sentido, sí lo que entendemos por sociedad ha cambiado, nos resulta lógico que la participación ciudadana como concepto íntimamente ligado con la primera también cambie y se adapte a ella. Es decir, sí hoy participar no equivale a decidir sobre el *totum* de la vida de los sujetos como ocurría en la antigüedad, ¿a qué nos referimos cuando aludimos a este voca-

²² *Ibid.*, 2540–41.

²³ Norberto Bobbio, *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, 4° reimp., trad. José Fernández Santillán (México D.F.: FCE, 1996), 39.

²⁴ Cfr. Antonio Canova González, Giuseppe Graterol Stefanelli, y Luis Alfonso Herrera Orellana, *Individuos o masas. ¿En qué tipo de sociedad quieres vivir?*, 1° reimp. (Caracas: Editorial Galipán, 2014), 54–59. Como expresan los autores, “toda persona vale como fin en sí misma, por gozar de dignidad (...). Su vida, su integridad, su libertad y su propiedad, como extensión de su propio ser, se deben considerar inviolables, incluso frente al bienestar colectivo”, aunque en ocasiones se admite su condicionamiento.

²⁵ Cfr. García-Pelayo, “Sociedad”, 2550–51. El autor distingue entre los “modos de vida rigurosamente individuales, es decir, aquellos que el sujeto vive con radical originalidad, en tanto que persona singular y como algo creado por él a su propia medida”, y los “los modos no individuales, es decir, aquellos que no han surgido de la propia individualidad, sino que han sido tomados de algo ajeno”, como ocurre al reproducir conductas exigidas por la sociedad.

blo en el actual contexto sociopolítico y que recogen algunas normas jurídicas, como la Constitución de la República y las leyes del Poder Popular?

Para dar con una respuesta creemos prudente retomar la idea de que, con el crecimiento demográfico de la sociedad civil, la complejidad de las relaciones socioeconómicas y el propio surgimiento del Estado moderno, se asentó en el pensamiento colectivo la necesidad de institucionalizar el poder a través de representantes, dada la imposibilidad de que este último continuara operando bajo mecanismos de participación directa²⁶.

Esta realidad dio paso a la existencia de dos modelos democráticos, ampliamente conocidos: (a) La democracia directa, que exige que “entre los individuos deliberantes y la deliberación que lo[s] involucra no haya ningún intermediario”, pues “el individuo participa en primera persona en las deliberaciones que le atañen”, similar a lo constatado en algunas sociedades antiguas; y (b) La democracia representativa, donde “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”²⁷, como ocurre con las sociedades modernas.

Al respecto, si bien podría pensarse que ambos modelos resultan incompatibles entre sí, compartimos la opinión de Zovatto en cuanto a que, hoy en día, las sociedades consideran a los mecanismos de participación de la democracia directa –tales como la consulta popular– como complementos de la democracia representativa y que hacen las veces de “instrumentos para consolidar el sistema democrático”²⁸, aunque se advierte que ellos no sustituyen la representatividad porque:

Si bien es cierto que los primeros pueden fortalecer la legitimidad política y abrir canales de participación que faciliten una reconciliación entre los ciudadanos y sus representantes, los partidos políticos y el Poder Legislativo deben mantenerse como instituciones centrales donde se articulan y combinan las preferencias ciudadanas²⁹.

Es así como, con el tránsito de la sociedad antigua a la moderna, la participación ciudadana se desplazó desde el ejercicio inmediato o directo del poder político a formas mediatas o indirectas de intervención en dicho poder, principal pero no únicamente a través de la elección de los gobernantes y legisladores, sin dejarse de lado otras formas de participación complementarias para una mejor relación Estado-sociedad y que permiten arribar al sentido que se le otorga a este término en el siglo XXI.

²⁶ Cfr. Manuel García-Pelayo, *Derecho constitucional comparado* (Caracas: Fundación Manuel García-Pelayo, 2005), 175–84. El autor indica que, aunque la democracia directa “sería el último grado de la perfección política” (traducción nuestra), debe imperar el sistema representativo visto que “el gran número de ciudadanos hace imposible su reunión conjunta en una asamblea (...), sólo un pequeño número de representantes tiene capacidad para discutir los asuntos, pues la multitud, por el solo hecho de serlo, es incapaz de una decisión reflexiva, y (...) la complejidad y oposición de intereses sólo puede hallar su equilibrio en el seno de una asamblea deliberante”.

²⁷ Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, trad. José Fernández Santillán (México D.F.: FCE, 1986), 39 y 34.

²⁸ Daniel Zovatto, “Las instituciones de la democracia directa”, en *Democracias en movimiento. Mecanismos de democracia directa y participación en América Latina* (México D.F.: UNAM, 2014), 65.

²⁹ Ibid. Nótese que la no sustitución de la representación es el elemento clave para distinguir la democracia directa –que plantea una identidad del pueblo con el poder, según vimos– de la democracia participativa, que pretende es una mayor interacción de la ciudadanía con el Estado al facilitar la deliberación y la intervención de esta última en la formación de la voluntad política, así como su control posterior.

En otras palabras, desde una perspectiva ontológica podría afirmarse que la participación ciudadana no es un concepto estático y su significado depende, en parte, del momento histórico en que se estudie, por lo que pasamos a comentar cuáles son los aspectos que permiten definirla en nuestros días.

III. LA NATURALEZA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En la actualidad, las personas no se definen por su presencia y participación constante en los espacios públicos sino por su carácter de titulares de derechos subjetivos, sean estos reconocidos o conferidos por el ordenamiento jurídico que, adicionalmente, precisa quién es la autoridad y cuáles son los medios con los que los individuos cuentan para dar a conocer su posición en la esfera política³⁰.

Esto obedece a que la libertad dejó de entenderse como la mera participación activa en los asuntos públicos para dar paso a la garantía de los derechos individuales³¹, lo que lleva consigo que la participación se transfigure del núcleo de la vida política a una parte de ella, vinculada principalmente con el control y la legitimidad del poder. Lo anterior, aunque se advierte que:

El peligro de la libertad antigua consistía en que los hombres, atentos únicamente a asegurar-se el poder social, no apreciaban los derechos y los goces individuales. El peligro de la libertad moderna es que absorbidos por el disfrute de nuestra independencia privada, y en la gestión de nuestros intereses particulares, renunciamos demasiado fácilmente a nuestro derecho de participación en el poder político³².

Esta afirmación nos permite arribar a otra conclusión en cuanto al ser de la participación ciudadana, consagrándola como un elemento necesario no solo para la vida en comunidad, sino para el correcto disfrute de nuestros derechos. No en vano Tocqueville alertó que uno de los riesgos del individualismo es que las personas se repliegan a su esfera privada y son indiferentes ante los asuntos públicos, lo que a la larga facilita que se consolide el poder estatal frente a la falta de participación de sujetos que ensimismados en su libertad terminan perdiéndola por su inacción³³.

De este modo puede sostenerse que la participación ciudadana es uno de los mecanismos con los que cuentan los miembros de la sociedad civil para garantizar la vigencia efectiva de los derechos y libertades que el ordenamiento prevé, preservándose en definitiva un mejor equilibrio entre el poder político y la autonomía individual dada la máxima de que “[n]ada que no esté prohibido por la Ley puede ser impedido, y nadie puede ser obligado a hacer algo que ésta no ordene”³⁴.

Ahora bien, no habiendo duda sobre esta relevancia podríamos preguntarnos si la participación ciudadana es un principio o un derecho, visto que ello nos permitirá precisar cómo opera dentro del ordenamiento jurídico para alcanzar el objetivo mencionado. La respuesta estimamos que es ambos, y a continuación explicamos el motivo de ello.

³⁰ Sobre esta noción resulta de interés el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, según el cual “[u]na Sociedad en la que no esté establecida la garantía de los Derechos, ni determinada la separación de los Poderes, carece de Constitución”, a lo que se suma el artículo 6 *ejusdem* que prevé que los ciudadanos tienen derecho a contribuir en la creación de la ley.

³¹ *Cfr.* Godoy Arcaya, “Selección de textos políticos de Benjamín Constant”, 52-53.

³² *Ibid.*, 66-67.

³³ *Cfr.* Jean-Jacques Chevallier, *Los grandes textos políticos. Desde Maquiavelo a nuestros días*, 3ª ed., trad. Antonio Rodríguez Huéscar (Madrid: Aguilar, 1957), 225-26.

³⁴ Artículo 5 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, en concordancia con el artículo 6 *ejusdem*, ya mencionado, y que señala que dicha ley deriva de los ciudadanos.

En cuanto a la participación ciudadana como principio, partiremos de lo expuesto por Dworkin, para quien estos son un “estándar que ha de ser observado, no porque favorezca o asegure una situación (...) que se considere deseable, sino porque es una exigencia de la justicia, la equidad o alguna otra dimensión de la moralidad”³⁵.

En este sentido, sigue el autor, a diferencia de las normas de las que se habla es de validez, los principios operan en una dimensión de pesos o importancia³⁶, lo que podemos enlazar con lo afirmado por Alexy cuando define a los principios como “normas que ordenan que algo se realice en la mayor medida posible, de acuerdo con las posibilidades fácticas y jurídicas”, por lo que son “mandatos de optimización, que se caracterizan por el hecho de que pueden ser cumplidos en diferentes grados”³⁷.

De este modo, la participación ciudadana se traduce en una exigencia moral para la legitimidad del poder político, que no depende de la existencia de una norma en concreto pues inspira a la propia existencia del sistema jurídico y queda a juicio de cada sociedad determinar la forma en que tal participación se dará a nivel cualitativo y cuantitativo, sin que tal graduación pueda usarse para justificar la desnaturalización del principio. Esto último porque la parte (mecanismos de participación) no puede ir en contra del todo (la propia participación ciudadana), por lo que siempre debe haber algún grado de verdadera participación so pena de que el Estado no pueda calificarse como democrático.

En otras palabras, nuestro objeto de estudio sería un axioma que favorece la legitimidad de origen y de ejercicio en el Estado de Derecho al acercar el poder a la población destinataria del mismo –en vez de considerarlo como algo que le resulta ajeno y respecto al cual tiene solo un rol pasivo– pues, como otrora se preguntó Aristóteles, “si [las personas] no participan en el gobierno, ¿cómo podrán sentirse afectos a él?”³⁸

De ahí que mientras mayor sea el grado de participación efectiva que la sociedad pueda tener en las instituciones del Estado –sin que uno anule al otro pues entre ellos existe es una relación de intersección o retroalimentación³⁹–, mayor será la identificación de la sociedad con el ordenamiento jurídico y el actuar de las autoridades, favoreciéndose en definitiva la obediencia como contracara del poder⁴⁰.

Así, concluimos junto con Habermas en que la participación es una condición de la legitimidad del Derecho y de los Estados democráticos, en el sentido de que la primera no depende únicamente de la validez formal de la norma, sino que esta devenga de procedimientos participativos para conformar la voluntad colectiva sin que por ello se sustituya al poder, en lo que él denomina democracia deliberativa.

En palabras del autor:

³⁵ Ronald Dworkin, *Los derechos en serio*, 2º ed., trad. Marta Guastavino (Barcelona: Ariel, 1989), 72.

³⁶ *Ibid.*, 96.

³⁷ Robert Alexy, *Tres escritos sobre los derechos fundamentales y la teoría de los principios*, Kindle, trad. Carlos Bernal Pulido (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2003).

³⁸ Aristóteles, *Política*, 119. Corchetes agregados.

³⁹ Cfr. García-Pelayo, “Estado y sociedad”, 2979-80.

⁴⁰ Cfr. Max Weber, *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, 2º ed., 2º reimp., trad. José Medina Echavarría (Madrid: FCE, 2002), 706-7. El autor plantea que “[l]a dominación, o sea la probabilidad de hallar obediencia a un mandato determinado” y que se funda en motivos como la costumbre o los intereses es inestable”, por lo que “la dominación suele apoyarse interiormente en (...) en motivos de su ‘legitimidad’, de tal manera que la conmoción de esa creencia en la legitimidad suele, por lo regular, acarrear graves consecuencias”.

...los procedimientos y presupuestos comunicativos de la formación democrática de la opinión y la voluntad funcionan como importantísima esclusa para la racionalización discursiva de las decisiones de una administración y un gobierno ligados al derecho y a la ley. Racionalización significa más que mera legitimación, pero menos que constitución de! poder. (...) la formación democrática de la opinión y la voluntad (...) no solo controla *a posteriori* el ejercicio del poder político, sino que también lo programa mas o menos. Pese a lo cual, solo el sistema político puede “actuar”⁴¹.

En el mismo sentido, Bobbio apunta que “[e]l desarrollo de la democracia desde comienzos del siglo pasado coincide con la extensión progresiva de los derechos políticos, es decir, del derecho de participar (...) en la formación de la voluntad colectiva”⁴², o lo que es lo mismo, dotar a los individuos de voz en las decisiones políticas.

Por otra parte, en lo que respecta a la dimensión de la participación ciudadana como un derecho subjetivo nos bastará con mencionar que ella responde a la categoría de los derechos políticos reconocidos en el Derecho interno e internacional⁴³, y no se agota con el sufragio activo y pasivo, pues también comprende aspectos como el derecho de asociación y de influir –lícitamente– en la adopción de decisiones del legislativo o de la Administración Pública⁴⁴, quedando a discreción del individuo si ejerce o no tal derecho en lo que da pie a un elemento que estimamos definidor de la participación ciudadana: el hecho que ella debe ser voluntaria so pena de que pueda ser instrumentalizada para legitimar –al menos formalmente– decisiones ya tomadas por la autoridad.

De este modo, la participación ciudadana como derecho político comprende aspectos como la información, consulta, decisión y control del quehacer del Estado⁴⁵, y se diferencia de la participación social en que esta última es el derecho a incidir en la vida civil en áreas como la salud y la educación, estando el primero circunscrito a quienes detentan la condición de ciudadanos y el segundo a la colectividad en general.

En todo caso, al no tratarse de un derecho absoluto, la participación ciudadana puede limitarse siempre que no se atente contra su núcleo esencial –por ejemplo, al determinarse la edad mínima para poder ejercerla– y su violación podría dar pie a la interposición de recursos judiciales, como es el caso del amparo o recursos contencioso-electorales, ya que el Estado tiene el deber de promoverla y garantizarla⁴⁶.

⁴¹ Jürgen Habermas, *Facticidad y validez. Sobre el Derecho y el Estado democrático de Derecho en términos de teoría del discurso*, 4ª ed., trad. Manuel Jiménez Redondo (Madrid: Trotta, 2005), 376.

⁴² Bobbio, *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, 203.

⁴³ Téngase como ejemplos los artículos 62 y 70 de la Constitución de la República, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Carta Democrática Interamericana, solo por nombrar algunos.

⁴⁴ Cfr. José Rafael Belandria García, “Acercas del derecho a una buena administración: ¿Existe en el orden constitucional venezolano?”, *Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia*, n° 1 (2013): 30.

⁴⁵ Cfr. ONU, “Governance for sustainable human development”, 1997, 5 y 34, <https://digitallibrary.un.org/record/492551?ln=en&v=pdf>.

⁴⁶ Cfr. Antonio Silva Aranguren y Miguel Ángel Torrealba Sánchez, “La progresiva asunción por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de las competencias de la jurisdicción contencioso-electoral”, en *20 años de FUNEDA y el Derecho Público en Venezuela* (Caracas: FUNEDA, 2015).

IV. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y EL PODER POPULAR

Al inicio de este trabajo nos preguntamos si el Poder Popular es un medio a través del cual se materializa el principio de participación ciudadana en el Estado venezolano. Luego de haber estudiado a tal participación desde un enfoque ontológico y de emplearla como criterio para determinar la naturaleza del Poder Popular más allá de su formulación normativa, estimamos que la respuesta debe ser negativa.

Al efecto, y sin pretender hacer un estudio sobre la inconstitucionalidad del Poder Popular sobre lo cual ya se ha pronunciado la doctrina⁴⁷, creemos oportuno sintetizar los argumentos expuestos *supra* en un “test de participación ciudadana”, a fin de facilitar su comparación con el Poder Popular y comprobar los motivos que llevan a la incompatibilidad entre él y el principio y derecho de la participación ciudadana.

En primer lugar, para que exista voluntariedad real, la participación ciudadana debe ser libre y sin que medien imposiciones. Este elemento no se cumple en el caso del Poder Popular ya que él exige que, para participar, los ciudadanos deben ser afectos a una ideología política determinada (el socialismo), negándose en consecuencia la actuación de aquellos que no convergen con la misma⁴⁸.

Adicionalmente, el Poder Popular transgrede el elemento voluntariedad al ser la única forma de organización a través de la cual la sociedad civil puede actuar frente al Estado, desconociéndose otros métodos de retroalimentación e intersección que derivan de la propia comunidad organizada y pueden incluso ser más idóneos⁴⁹.

En segundo lugar, la participación ciudadana como manifestación de la democracia deliberativa exige que existan espacios genuinos para que los ciudadanos —y solo los ciudadanos— puedan dar a conocer sus opiniones sobre los temas que le aquejan y las políticas que pretenden implementarse desde el gobierno.

Nuevamente, se trata de un aspecto que el Poder Popular incumple ya que, en la práctica, sus instituciones operan como un brazo ejecutor de las decisiones ya tomadas por el Ejecutivo Nacional, quedando severamente limitadas las funciones de información, consulta, decisión y control que instruyen a la participación como un derecho, al punto que parte del foro señala que se trata más bien de un ejemplo de democracia delegativa⁵⁰. A ello se suma que en las instancias del Poder Popular pueden participar personas que no tienen la cualidad de ciudadano⁵¹, desnaturalizándose el eventual proceso de deliberación y con ello su legitimidad democrática.

⁴⁷ Cfr. Jesús María Alvarado Andrade et al., *Leyes orgánicas sobre el Poder Popular y el Estado comunal* (Caracas: EJV, 2011).

⁴⁸ Cfr. Juan Cristóbal Carmona Borjas, “Decreto con rango, valor y fuerza de ley orgánica para la gestión comunitaria de competencias, servicios y otras atribuciones”, *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, n° 151 (2010): 161.

⁴⁹ Téngase como ejemplo el fallo N° 522 del 13-05-2015 de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia (caso: Promociones La Madrugada C.A.), concatenado con el numeral 5 del artículo 8 de la Ley Orgánica del Poder Popular de 2010 —aplicable *ratione temporis*— que define qué se entiende por comunidad organizada y limita el concepto a las instancias del Poder Popular.

⁵⁰ Cfr. Alberto Lovera, “Los consejos comunales en Venezuela: ¿Democracia participativa o delegativa?”, *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* 14, n° 1 (2008): 108.

⁵¹ En específico, menores de edad, como lo prevén los artículos 7, 13 y 34 de la Ley Orgánica de Consejos Comunales, en Gaceta Oficial N° 6.749 Extraordinario del 26-06-2023, con reimpresión en N° 6.759 Extraordinario del 25-08-2023.

En tercer lugar, la participación ciudadana no prevé una sustitución de la democracia representativa o la vuelta al antiguo sistema directo ya que, como se dijo, se trata es de métodos que buscan complementarla en pro de una mejor relación Estado-sociedad.

Este, no obstante, no es el caso del Poder Popular visto que no solo plantea una subordinación del Poder Público ante él en virtud del “principio de gobernar obedeciendo”, sino que “busca sustituir, en muchos casos, la actuación política de representantes electos popularmente, y de allí la eliminación, en ciertas leyes, de cargos de elección popular, por cargos a designación”, aunado a la absorción de competencias y recursos económicos que otrora correspondían a los estados y lo municipios⁵².

De ahí que la doctrina sea conteste en afirmar que el llamado Poder Popular desconoce los caracteres de la democracia representativa y, lejos de ser un medio que garantiza la participación en los asuntos públicos, promueve son esquemas de centralización del poder al desproveer a las entidades locales de su autonomía y funciones para transferirlas al Poder Nacional, usándose a las instancias como las comunas y los consejos comunales –y a los particulares que en ellos hacen vida– como un vaso conductor de los objetivos que persigue en Ejecutivo Nacional⁵³.

Por último, creemos que el cuarto aspecto a considerar en un “test de participación ciudadana” según el *ser extra jurídico-positivo* de este término versa sobre que los ciudadanos tengan capacidad de incidir efectivamente en la realidad sociopolítica ya que, si bien participar no equivale a decidir, sí exige ser oídos y tomados en cuenta, o la participación se traduce en un formalismo sin verdaderas implicaciones prácticas.

Al respecto, si bien una respuesta definitiva sobre este punto requeriría cierto trabajo de campo para conocer los pormenores de la actividad del Poder Popular, somos del criterio que los aspectos desarrollados *supra* dejan entrever que la incidencia que este tiene en la toma de decisiones por parte del Estado es ínfima, al estar llamado es a ejecutar decisiones tomadas por un tercero sin realizar mayor aporte al logro de los fines públicos mediante su iniciativa, experticia, control social y corresponsabilidad.

En breve, de cumplirse con estos cuatro elementos (voluntariedad, deliberatividad, complementariedad e incidencia), estimamos que un mecanismo de participación ciudadana cumplirá con el sentido ontológico de esta última. De lo contrario, como ocurre con el Poder Popular como caso de estudio seleccionado en este trabajo, tal participación tendrá solo un valor simbólico o de *neolengua*, apartándose de su finalidad de acercar el poder a la población para ser, en realidad, un instrumento que legitima o valida decisiones que ya fueron adoptadas por la autoridad, haciéndole creer al pueblo que él fue partícipe en la decisión con el único objetivo de facilitar su obediencia y control.

Es con motivo de lo anterior que podemos afirmar que el Poder Popular no se corresponde con el principio y el derecho a la participación ciudadana, al haber una incompatibilidad sustancial entre los elementos que definen a esta última y la naturaleza que caracteriza el primero.

En breve, el Poder Popular lejos de propiciar la participación libre e inclusiva de la sociedad civil en la vida política del Estado venezolano se configura como un mecanismo que la restringe y, en definitiva, desvirtúa el sentido y alcance de la participación ciudadana.

⁵² Daniela Urosa Maggi, “Alcance e implicaciones del Poder Popular en Venezuela”, *Anuario de Derecho Público*, n° 4-5 (2012): 77.

⁵³ Cfr. Alvarado Andrade et al., *Leyes orgánicas sobre el Poder Popular y el Estado comunal*. Véanse en especial los artículos de Claudia Nikken (“La Ley Orgánica de los Consejos Comunales y el derecho a la participación ciudadana en los asuntos públicos”) y José Ignacio Hernández (“Descentralización y Poder Popular”).