

La participación ciudadana. Cambio paradigmático de la Constitución venezolana*

Rosa Virginia Núñez Nava **

Resumen

Con las innovaciones jurídico-filosóficas introducidas por la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, se plantea la cuestión de la revaloración jurídica o el realce significativo de la participación ciudadana en el contexto de los principios, órganos e instituciones vigentes. El objetivo de la investigación consiste en determinar la relación existente entre la revaloración de la participación ciudadana y el modelo de Estado Democrático y Social de Derecho consagrado en la Constitución venezolana de 1999, para lo cual se empleó el método moderno de interpretación jurídica. De la revisión documental y del análisis de la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre esta materia, se concluye que la participación ciudadana ha impulsado un cambio de paradigma que transforma la estructura axiológica y teleológica del Estado venezolano.

Palabras clave: Participación ciudadana, modelo de Estado, Estado venezolano, cambio de paradigma.

* Trabajo presentado como documento libre para el XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Forma parte del trabajo de grado de la Maestría en Ciencia Política y Derecho Público (LUZ).

** Universidad Bolivariana de Venezuela, sede Zulia. E-mail: rovinna@hotmail.com.

Citizen Participation. A Paradigmatic Change in the Venezuelan Constitution

Abstract

With the juridical-philosophical innovations introduced by the Constitution of the Bolivarian Republic of Venezuela, the question about juridical reevaluation or the significant emphasis on citizen's participation is presented in the context of existing principles, organs and institutions. The goal of this study is to determine the existing relation between the reevaluation of citizen participation and the model of the democratic and social state of law set forth in the 1999 Venezuelan Constitution, for which the modern method of juridical interpretation was used. Regarding the documentary review and analysis of Supreme Court jurisprudence on this matter, conclusions are that citizen participation has impelled a paradigm shift that transforms the axiological and teleological structure of the Venezuelan State.

Key words: Citizen participation, State model, Venezuelan State, paradigm shift.

1. Delimitación conceptual de la participación ciudadana

La participación ciudadana, entendida como institución, tiene un carácter multidimensional por cuanto comprende no solo el aspecto ideológico, político y jurídico de la actividad humana, sino también lo económico y social. En otras palabras, se está en presencia de un término ambiguo que posee múltiples connotaciones y que puede estar referido a distintas prácticas sociales.

El objeto de estudio de esta investigación hace referencia a la dimensión jurídico-política. Cunill (1991: 51) prefiere distinguir los términos participación ciudadana y participación política, tomando en cuenta que el alcance de la participación política se extiende a la filiación en los partidos políticos y a la elección de los representantes. Sin embargo, esta demarcación se torna "problemática", sobre todo si se entienden ambas figuras en su sentido amplio. En vista de la mencionada dificultad, se prefiere equiparar el alcance conceptual de la participación ciudadana y de

la participación política, vocablos que, junto con participación “a secas”, serán usados indistintamente a lo largo de esta investigación.

Muchos autores ofrecen diversas y particulares orientaciones sobre la problemática de la participación. Para Cunill (1991: 48) son dos los elementos característicos y definitorios de la participación ciudadana, a saber: “La participación ciudadana implica la intervención de los individuos en actividades públicas, en tanto portadores de intereses sociales”. Pasquino (1988: 180) dice:

...la participación política es aquel conjunto de actos y de actitudes dirigidas a influir de manera más o menos directa y más o menos legal sobre las decisiones de los detentadores del poder en el sistema político o en cada una de las organizaciones políticas, así como en su misma selección, con vista a conservar o modificar la estructura (y por tanto los valores) del sistema de intereses dominantes.

En este mismo sentido, Estrada Saavedra (1995: 102) define la participación en los siguientes términos: “...es el medio privilegiado de socialización de las decisiones y acciones colectivas a través de la intervención de los actores en esferas públicas, por lo que, al hacerlo, generan espacios de decisión política y mecanismos de redistribución, control y administración de recursos sociales”.

En cuanto medio, para Estrada Saavedra (1995: 119) la participación puede entenderse como “el puente que tienden los actores, desde su cotidianeidad, entre el mundo de la vida y el sistema político”. La participación, por sus efectos dentro del sistema democrático, ha llegado a entenderla Mayor Zaragoza (1999: 55) como el único antídoto que puede garantizar un futuro de libertad y equidad:

... si no participo, no existo como ciudadano. Soy... una unidad de cuenta de sondeos y encuestas, objeto de la ‘demoscopia’, pero no sujeto de la democracia. No cuento ni cuentan conmigo. ‘Participo, luego existo’ debe ser la fórmula de la democracia moderna. La participación en las decisiones de la comunidad es una de las facetas más relevantes de la libertad: la dimensión de capacidad y responsabilidad que permite el pleno desarrollo de la vida pública y garantiza la estabilidad institucional.

El aspecto común en las definiciones antes citadas es por supuesto la intervención de la persona común, bien sea llamado individuo, actor, ciudadano, o todo sujeto implícito en actos y de actitudes vinculadas a lo público. Para esta investigación, se prefiere el término **ciudadanía**, siempre relacionada a la **acción**, esto es, al ciudadano activo y sujeto participante, tomando en cuenta también la teoría de la acción comunicativa, señalada más adelante.

En las definiciones presentadas abundan las precisiones sobre el carácter de lo intervenido: decisiones o sistemas políticos, intereses dominantes o sistema de valores, actividad o esfera pública, bienes o recursos sociales, conceptos que jurídica y metodológicamente pueden englobarse en el término **cosa pública**.

Además de las pertinentes aproximaciones conceptuales, es necesario delimitar el fenómeno de la participación ciudadana de otras modalidades de participación. Siguiendo a Cunill (1991: 44ss), la distinción parte de las dos dimensiones posibles de la participación:

1) Intervención en el curso de una actividad pública:

- La participación social: se refiere a los fenómenos de agrupación de los individuos en organizaciones de la sociedad civil para la defensa de sus intereses sociales frente a la Administración Pública, esto es, la pertenencia y el hecho de tener parte en la existencia de un grupo o de una asociación.
- La participación comunitaria: supone una relación con el Estado en el sentido meramente de impulso asistencial de actividades sociales, a través de asistencia técnica, ayuda material, capacitación o medios institucionales, todo enmarcado en la función del Estado protectora de los individuos.
- Las experiencias autónomas de la sociedad civil: la característica básica es la autonomía, que por definición implica la intervención de un solo sujeto social ante el Estado, a diferencia de la participación que implica a lo menos la intervención de dos sujetos.

2) Expresión de intereses sociales:

- La intervención de los ciudadanos en la Administración en función de su experticia: si bien ocurre la presencia de particulares en tareas de la Administración, esta intervención se realiza en función de

la experticia de su conocimiento y no como portadores de determinados intereses.

- La colaboración entre Administraciones: representa la participación entre órganos de la Administración cuyos miembros representan a organizaciones portadoras de intereses generales, distinto de la participación ciudadana que expresa intereses sociales.
- Los mecanismos de defensa de los ciudadanos frente a la Administración: los mecanismos creados para la defensa de intereses que son reductibles a la lógica del interés personal y que, por ende, aluden a sujetos singulares, quedan fuera de la consideración del alcance de la participación ciudadana. Tales mecanismos abarcan a los recursos administrativos así como a las oficinas de información, quejas e iniciativas.

La participación ciudadana también debe estudiarse en su sentido más profundo, y más aún, en sus implicaciones dentro de la regulación jurídica. En primer lugar, la participación se sustenta en la intersubjetividad humana, a partir de la cual se construye el complejo multidimensional de la participación política hasta llegar a la objetivación normativa. Según Estrada Saavedra (1995: 40): "...esta intersubjetividad... se asienta plenamente gracias a la dación previa de un mundo de vida que la sostiene como estructura de sentidos objetivados... producido y reproducido por los propios actores a través de mediaciones colectivas, objetivadas en instituciones, usos y prácticas, creencias, valores y lenguaje compartidos".

Siguiendo la Teoría de la Acción Comunicativa de Jünger Habermas (1998), la sociedad está fundamentada en términos del lenguaje y el mundo de vida se sustenta en pretensiones de validez. Teniendo esto en cuenta, el paso siguiente entre la Intersubjetividad y el mundo de vida es la experiencia colectiva, que a su vez se objetiva en lenguaje, prácticas sociales y recuerdos comunes compartidos por un conjunto de actores. Las experiencias colectivas pueden transformarse en acciones colectivas dentro de un horizonte temporal, llevadas a cabo por la propia comunidad o como reacciones frente a procesos estructurales vinculados a las demandas sociales; de allí, se entra al terreno de lo político.

El contacto con la esfera pública requiere de la organización de la comunidad en el mundo de vida, y una vez organizada debe orientarse a

la “...coordinación de acciones colectivas para la producción, obtención y distribución de bienes colectivos” (Estrada Saavedra, 1995: 129). En este punto, la participación política funge como mediadora entre el mundo de vida y el sistema político, de tal forma que dicha mediación permite al sistema reconocer a los actores colectivos como actores políticos, quienes pretenderán influir en él en busca de beneficios colectivos.

De esta manera, una vez organizada la comunidad en el mundo de vida y constituida la decisión colectiva de participar, el sistema político se ve influenciado y abre nuevas posibilidades de acción y actuación, generalmente a través de instrumentos normativos. La palabra **apertura** remite al establecimiento formal de medios o mecanismos de participación ciudadana, caracterizados por el reconocimiento expreso de los sistemas político y jurídico. Así, la participación cuenta con dos vertientes originarias: la organización del mundo de vida, el cual soporta la actividad ciudadana en lo político, y luego, la transformación de lo político que se acomoda para dar paso a las formas de participación.

Tomando en cuenta estos elementos, **se propone definir la participación como la apertura de espacios jurídicamente definidos de acción ciudadana sobre la cosa pública.**

Con esta definición, se puede conectar la reflexión sobre el paradigma de la participación. De Sousa Santos aporta valiosas reflexiones sobre el cambio paradigmático implícito en la activación participativa de la población valiéndose de un hecho clave: la modernidad y la época posmoderna. En este tiempo, la hegemonía de la racionalidad se tipifica con los principios de regulación y los principios de emancipación. Para De Sousa Santos (citado por Delgado Ocando, 2000: 96), los “principios de regulación son el mercado, el Estado y la comunidad, y los principios de emancipación son la participación, la solidaridad y el placer felicidad”. Sin embargo, los principios emancipatorios se han visto sofocados por el mercado y el Estado, privilegiando la representación en lugar de la participación, el Estado de bienestar en lugar de la solidaridad, para lo cual De Sousa propone la reelaboración y reinención de nuevas subjetividades, en cuyo centro “... está el crear nuevas formas de conocimiento basadas en una nueva retórica que promueva la solidaridad y la tolerancia frente al caos, pues es desde este polo ontognoseológico que puede inducirse la transición paradigmática”.

Puede colegirse entonces que la regulación normativa de la participación ciudadana significa la adopción de un **cambio de paradigma**, promocionado por el movimiento histórico de la posmodernidad, pero que solo es el primer paso hacia la creación de las nuevas subjetividades necesarias para llegar a la concreción de los principios emancipadores. El paradigma que se ha venido sustituyendo es el de la representación, basado por el principio de la regulación, tomando en cuenta que la Constitución venezolana de 1961 consideraba a la representación como la forma idónea para el desarrollo del sistema político, donde lo público predomina sobre lo privado, el Estado dirige la organización ciudadana y limita las formas de participación en medios restringidos y controlados.

Por otra parte, el auge de la regulación jurídica de la participación está vinculado con el proceso de “publicación de la sociedad” y de “privatización del Estado”. Para Cunill (1996: 28), el desarrollo de la sociedad moderna está marcado por la separación entre el Estado y la sociedad, y con ello, entre las esferas pública y privada; pero esta separación no es tajante, “... en la medida en que es en el ámbito privado-mercantil donde lo público encuentra originalmente su real expresión”.

La necesidad socio política de favorecer a la participación ciudadana está asociada a la crisis de representatividad de las democracias liberales, manifiesta a partir de los años '60 con la declinación de las instituciones mediadoras (Parlamento, partidos políticos) y la conciencia del ascenso de la burocracia estatal, que a la larga significó la “conciencia de la necesidad de perfeccionar y completar la democracia representativa” (Cunill, 1991: 11), dándole un significativo impulso a la participación ciudadana entendida como una alternativa para la construcción de consenso y como un medio para contener la discrecionalidad de la burocracia. Más recientemente, la participación ciudadana encuentra fundamento en la crisis de eficacia del Estado, ya que se le asume como un medio para “lograr el involucramiento directo de los ciudadanos en la producción y/o en la gerencia e, incluso, en el financiamiento de ciertos servicios”, aunado al rol político, propio de la América Latina, de legitimar la ausencia de los canales tradicionales de representación y participación política, o como complemento necesario de aquellos.

Siguiendo en este lado del mundo, el impulso de la participación ciudadana se traduce en la necesidad de profundizar la democracia, desde la perspectiva de la democratización del Estado. Dicho proceso impli-

ca una concepción de desarrollo integral que asume la preeminencia de los valores humanos y privilegia la participación de la población en el proceso de desarrollo económico y social, reivindicando así el papel de los sujetos sociales en la formulación de políticas y programas de acción pública.

En palabras de Cunill (1991: 35), la modernización y democratización del Estado “abre un espacio privilegiado al estímulo de la participación ciudadana”, asumiéndola como medio de fortalecimiento de la sociedad civil y a la vez como medio de socialización de la política para que el protagonismo fundamental lo tengan los ciudadanos y no el Estado. La ampliación de la participación popular marca la clave en el cambio de patrón de las relaciones entre el Estado y la sociedad, convirtiendo en una necesidad la intervención del Estado en lo social como medio para superar la crisis económica, política y social, así como al aumento de la influencia de las organizaciones destinadas a la defensa de intereses sectoriales en la formación de la voluntad del Estado (por ejemplo: asociaciones políticas, organizaciones no gubernamentales, asambleas comunitarias, consejos comunales).

Este proceso evolutivo, aunado a la necesidad de estabilidad del sistema capitalista, forjó al llamado Estado social, dándosele preeminencia al otorgamiento de derechos sociales y la ampliación de los derechos políticos, los cuales dejan de ser meramente negativos, y por ende, pierden su carácter delimitador de la esfera privada autónoma. Asimismo, estos derechos se interpretan positivamente como garantías de participación, la cual se refiere no solo al ámbito de su ejercicio (político-económico), sino de sus sujetos (las clases populares), de tal manera que las oportunidades de participación política con relación al Estado aumentan a niveles jamás conocidos.

2. El nuevo rostro del estado democrático y social

A diferencia de la Constitución de 1961, en el régimen constitucional vigente incluye, sin duda alguna, y aquí radica el interés, la figura de la participación ciudadana dentro del sistema jurídico de valores, con todas las connotaciones filosóficas e históricas que se han comentado. Con el nuevo sentido finalista se le imprime a la Constitución Bolivariana un signo distintivo respecto a toda nuestra historia constitucional anterior,

pues el **giro paradigmático** asimilado la acerca por primera vez al eje del sistema directo o participativo de gobierno y lo aleja del sistema indirecto o representativo, tradicionalmente acogido.

La más reciente tipología del Estado ha desembocado en la caracterización del Estado Social de Derecho (artículo 2 de la Constitución venezolana de 1999), el cual tiene como nota definitoria, y a la vez punto diferenciador con el Estado de bienestar, la predominancia de lo social y el objetivo fundamental de resguardar el bien común y la participación justa en la riqueza social.

Para Delgado Ocando (2000: 23), el Estado Social de Derecho se caracteriza básicamente por dos aspectos: primero, el desarrollo de la administración prestacional, en búsqueda de la “procura existencial” o “espacio mínimo vital cónsono con un bien común que permita el desarrollo y el enriquecimiento de la persona humana”; y luego, el establecimiento de los derechos exigencias, es decir, de los derechos sociales, económicos y culturales.

A través de los llamados derechos exigencias, se le requiere al Estado la creación de las condiciones para el disfrute efectivo de los derechos, principalmente mediante las garantías constitucionales y el acceso a la justicia; a diferencia de los derechos resistencias, que sirven para salvaguardar o resistir el fuero personal de los individuos frente a la injerencia indebida del Estado.

Haciendo una revisión del texto constitucional venezolano, se puede presentar un esquema tentativo en el cual se observan los tres elementos claves desarrollados por el Preámbulo: la invocación del pueblo de Venezuela, el fin supremo de refundar la República y el ejercicio del poder originario. Para esta investigación debe destacarse la conjugación de dos elementos fundamentales, plasmados con el siguiente texto “...con el fin supremo de refundar la República para establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica, multiétnica y pluricultural en un Estado de justicia, federal y descentralizado...”. Nuevamente, se hace evidente la vinculación entre la implantación de una sociedad participativa (democrática y protagónica) y la tipología del Estado social (de justicia, federal y descentralizado), siendo que **la revaloración jurídica de la participación ciudadana y el cambio paradigmático** que ello implica ha redimensionado la constitución jurídico-filosófica del Estado venezolano.

El sistema participativo supone que el pueblo retiene siempre la soberanía y si bien puede ejercerla a través de sus representantes, “...también puede por sí mismo hacer valer su voluntad frente al Estado. Indudablemente, quien posee un poder y puede ejercerlo delegándolo, con ello no agota su potestad...” (Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, 19 de enero de 1999, juicio Fundahumanos, con ponencia del magistrado Humberto La Roche).

Ahora bien, la participación ciudadana alcanza también en su influencia a la caracterización del gobierno venezolano, según los términos expresados en el artículo 6 constitucional: “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”.

La enumeración de características corresponde en gran medida a la contenida en el artículo 3 de la Constitución de 1961, sin embargo, aplicando una interpretación extensiva, los atributos y adjetivos incorporados a la nueva Constitución dan una clara señal del **cambio paradigmático** que asume el Estado en todas sus instituciones y en su fundamento mismo. Cabe señalar que por gobierno debe entenderse no solo al Ejecutivo Nacional, sino a todas las entidades del poder político local, estatal y nacional.

3. Perfil constitucional de la participación ciudadana

A los fines de determinar el alcance de la revaloración jurídica de la participación ciudadana, el *Capítulo IV De los Derechos Políticos y del Referendo Popular* resulta crucial, por cuanto demarca la acción de la participación sobre los fines del Estado. Si se toma en cuenta que para el Estado Social la figura central debe ser la persona, la participación ciudadana se constituye en el medio idóneo para garantizar “su completo desarrollo, tanto individual como colectivo”, colocando así la figura de la participación en un **nuevo campo paradigmático**. El artículo 62 de la Constitución Nacional expresa claramente esta idea:

Artículo 62. 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 la obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica (destacado nuestro).

La participación ciudadana se estatuye en toda su amplitud como derecho (a participar), como medio (para lograr protagonismo), como valor (garantía del desarrollo), como deber del Estado y de la sociedad (generar condiciones para su práctica) y en consecuencia forma parte de los fines esenciales del Estado.

Por primera vez en la historia constitucional venezolana se le reconoce a las personas, en su condición de ciudadanos, el derecho fundamental de participar, sea directamente o a través del representante elegido (en concordancia con el artículo 4 de la Constitución Nacional). Esto significa que la participación no se limita al sufragio sino que abarca por definición constitucional la formación, ejecución y control de la gestión pública, dotándosele además a este derecho de las correspondientes garantías para su ejercicio. Por otra parte, la Constitución Nacional consagra nuevas figuras, respecto de la Constitución de 1961, con el fin de promover y conducir la participación ciudadana, especificando los medios y mecanismos jurídicos para su ejercicio en el artículo 70:

Artículo 70. 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 revocación 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. La ley establecerá las condiciones para el efectivo funcionamiento de los medios de participación previstos en este artículo (destacado nuestro).

La voluntad del Constituyente de establecer una democracia participativa queda claramente plasmada en este artículo, por demás bastante amplio, que abarca los tres aspectos principales de la participación ciudadana y tres elementos para su interpretación jurídica. Primero, por encontrarse en la Sección de los Derechos Políticos, la participación política, donde se enumeran de forma abierta no taxativa aquellos medios y mecanismos más importantes de participación y protagonismo: la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocación del mandato, la iniciativa legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas. La mayoría de estas figuras tienen su desarrollo en el mismo texto constitucional.

Segundo, los otros dos aspectos de la participación ciudadana, la participación social y económica, que si bien exceden el tema de la Sección (*Derechos Políticos*) se incluyen en general como medios de participación y protagonismo del pueblo: 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. En estos aspectos se ha dejado a la legislación el respectivo desarrollo normativo, y un ejemplo es la Ley de Consejos Comunales.

Tercero, los tres elementos de interpretación jurídica comienzan por el señalamiento del desarrollo normativo, sea directamente en el texto constitucional o sea por su remisión a la legislación, lo cual debe concordarse con el carácter orgánico o no de la ley (artículos 202 y 203 *eiusdem*). Luego, el establecimiento del carácter vinculante de las decisiones emitidas a través de alguno de los medios de participación política; su resultado es obligatorio y de efectos vinculantes para los órganos del Poder Público y para el conjunto de la sociedad. Por último, la designación expresa de los medios de participación política como formas del ejercicio directo de la soberanía del pueblo.

Junto con el Preámbulo y los Principios Fundamentales, los artículos 62 y 70 de la Constitución Nacional dejan por sentado que la participación ciudadana está destinada a ser una de las metas principales para dar cumplimiento al fin supremo del Estado: refundar la República.

Asimismo, y muy brevemente, se debe desarrollar la regulación constitucional sobre los medios y mecanismos jurídicos de participación ciudadana, empezando por los más destacados en cuanto a su inno-

vación dentro de nuestro orden jurídico: los referenda, sin abundar en ello pues no constituyen un objetivo de este trabajo sino solo respecto de su relevancia para entender la participación.

El referendo consultivo (artículo 71 de la Constitución): se aplica en materias de especial trascendencia nacional, o inclusive estatal, municipal y parroquial, siendo el convocante quien califica el asunto objeto de la consulta. *El referendo revocatorio* (artículo 72 *ejusdem*): se aplica a todos los cargos y magistraturas de elección popular, rompiendo con el principio liberal del mandato no revocable. Contempla una serie de requisitos bastante estrictos, que hacen difícil de ejecutar la revocatoria del mandato. *El referéndum aprobatorio* (artículo 73 *ejusdem*): se aplica en dos supuestos: primero, en los proyectos de ley en discusión por la Asamblea Nacional y es convocado por iniciativa de por lo menos dos terceras partes de sus integrantes; segundo, en los tratados, convenios y acuerdos internacionales que pudieran comprometer la soberanía o transferir competencias a órganos supranacionales. *El referéndum abrogatorio* (artículo 74 *ejusdem*): se aplica para la abrogación total o parcial de leyes o decretos con fuerza de ley.

Los referenda en todos sus tipos constituyen un avance jurídico en la lucha por hacer realidad la democracia participativa, representando asimismo un esfuerzo por rescatar la libertad política del pueblo venezolano a través de la participación.

Familia, sociedad y Estado: Como parte de la estructura democrática participativa, la Constitución establece la obligación de la participación solidaria de las familias, junto con la sociedad y el Estado, en la defensa y constitución de los derechos sociales y familiares (artículos 75 al 81 de la Constitución). Dicho deber se impone en coherencia con la teoría de la protección integral asumida por la Carta Magna y la legislación de niños y adolescentes.

Educación: en el *Capítulo VI De los Derechos Culturales y Educativos* queda plasmado, sin lugar a dudas, el fundamento del servicio de la educación y la visión de un derecho destinado a desarrollar el potencial humano y lograr la conformación de una sociedad activamente participativa, a tenor del artículo 102 de la Constitución Nacional.

De esta manera, resulta ineludible estatuir a la participación ciudadana como un deber individual de rango constitucional, de acuerdo con

el artículo 132 constitucional: “Artículo 132. Toda persona tiene el deber de cumplir sus responsabilidades sociales y **participar solidariamente en la vida política, civil y comunitaria del país**, promoviendo y defendiendo los derechos humanos como fundamento de la convivencia democrática y de la paz social” (destacado nuestro).

El *Título III De los Deberes, Derechos Humanos y Garantías* perfila a lo largo de su articulado los atributos de la participación ciudadana, dándole un lugar privilegiado dentro de la fundamentación jurídico-filosófica del texto constitucional.

Administración Pública: por otra parte, y en mayor medida, los órganos de la Administración Pública tienen el deber de aplicar e incluir en su gestión, planes y proyectos, los diversos mecanismos de participación; ya que está reseñada como uno de sus principios fundamentales. El artículo 141 indica: “La Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho”.

Municipio: en el Municipio, como la entidad político territorial más cercana a la ciudadanía, el Constituyente impone con mayor énfasis la incorporación de “la participación ciudadana al proceso de definición y ejecución de la gestión pública y en el control y evaluación de sus resultados, en forma efectiva, suficiente y oportuna, conforme a la ley...” (artículo 168 *ejusdem*).

Las actuaciones del Municipio en el ámbito de sus competencias comprende como principio a la participación ciudadana (artículos 173 y 184-2 *ejusdem*), con el deber de promoverla desde la creación de parroquias y demás entidades locales, así como desde la transferencia de servicios a las comunidades y grupos vecinales organizados.

Poder Judicial y Electoral: siguiendo este parámetro y aplicándolo al Poder Judicial y al Sistema de Justicia, se convierte en un requisito la inclusión de la participación ciudadana en el procedimiento de selección y designación de los jueces y juezas (artículo 255 *ejusdem*) y de los Magistrados a través del Poder Ciudadano y del Comité de Postulaciones (artículo 264 *ejusdem*), además de formar parte integrante del sistema de principios del Poder Electoral (artículo 294 *ejusdem*).

Poder Ciudadano: la sola inclusión de un nuevo Poder Público Nacional constituye un hecho jurídico revolucionario (artículo 136 *ejusdem*), pero al denominarlo Poder Ciudadano da una clara visión de la tendencia predominante en la actual estructura constitucional: situar en un **nuevo contexto paradigmático** a la participación ciudadana.

En resguardo de los principios fundamentales del Estado, los órganos del Poder Ciudadano, la Defensoría del Pueblo, el Ministerio Público y la Contraloría General de la República, tienen amplias facultades de acción dentro del resto de los órganos públicos (artículos 273 al 279 *ejusdem*). Las atribuciones y funciones de cada órgano del Poder Ciudadano (artículos 280 al 291 *ejusdem*) contienen en sí la apertura de espacios de acción para la ciudadanía, en resguardo de sus derechos e intereses.

Poder Legislativo: también en el proceso de formación de las leyes la participación ciudadana tiene un papel central. En primer lugar, en cuanto a la potestad de la iniciativa popular para formular proyectos de ley ante la Asamblea Nacional, apoyado en un número no menor del cero coma uno por ciento de los inscritos en el Registro Electoral Permanente, con la obligación para la Asamblea de discutir el respectivo proyecto dentro del período de sesión ordinaria siguiente y en caso contrario someterlo a referendo aprobatorio (artículos 204 y 205 *ejusdem*).

En segundo lugar, la participación a través de la consulta a los “ciudadanos y ciudadanas y a la sociedad organizada” sobre los proyectos de ley en discusión por la Asamblea Nacional o las Comisiones Permanentes (artículo 211 *ejusdem*) y cuando se legisle en materias relativas a los Estados se establece la consulta “a la sociedad civil y demás instituciones de los Estados” (artículo 206 *ejusdem*), quedando así la consulta “legislativa” como un mecanismo impulsador de la participación ciudadana.

Por último, la iniciativa popular también es válida en los procesos de reforma constitucional. En la enmienda, la reforma y la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente la solicitud debe partir de por lo menos el quince por ciento de los inscritos en el Registro civil y electoral (artículos 341, 342 y 347 *ejusdem*) y asimismo, independientemente de quien formule la iniciativa, la tramitación de la reforma constitucional exige de la participación ciudadana a través de la consulta por referendo aprobatorio.

4. Trascendencia de la participación ciudadana: análisis jurisprudencial

La participación ciudadana, concepto introducido en la Constitución vigente con relevante nitidez, ha demarcado el campo de acción de los órganos e instituciones del Estado, redimensionando sus competencias y atribuciones hacia un nuevo valor. Si bien la participación procede del ámbito socio-político, la regulación constitucional le otorga una especial trascendencia en el Estado y el Derecho que la jurisprudencia patria define en los siguientes términos:

“La participación de los ciudadanos en los asuntos públicos se encuentra en las raíces mismas de la democracia como sistema político, de tal forma que democracia implica la participación del pueblo en el poder político que se manifiesta a través de dos grandes cauces: la participación directa y la participación indirecta, también llamada representativa. La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, al lado de las instituciones de la democracia representativa, permite la intervención directa del pueblo en diversos procesos de toma de decisiones, de forma que el Estado puede requerir la colaboración de los ciudadanos en la determinación y gestión de los asuntos públicos, así como, también, condicionar con su participación la decisión de los Poderes Públicos.

El derecho a la participación en los asuntos públicos implica la intervención de los ciudadanos en los procesos de adopción de decisiones por parte de los órganos del Poder Público. No obstante, el modo, alcance y consecuencias de dicha intervención dependen de cada mecanismo de participación en concreto. Así pues, es menester precisar que, según el específico mecanismo de participación, la intervención ciudadana en los asuntos públicos adquiere distintas funciones jurídicas, tales como: la consultiva, la prepositiva, la informativa y la controladora (en la terminología utilizada en el artículo 62 de la Constitución), pero no, la decisoria” (destacado nuestro) (Sentencia de la Sala Constitucional del 22 de enero de 2003, con ponencia del magistrado José Manuel Delgado Ocando).

Con el actual régimen constitucional, el concepto de participación ciudadana queda vinculado de manera indisoluble a otros conceptos

como democracia y soberanía popular. Además, la interpretación del Tribunal Supremo de Justicia, en la misma decisión, ilustra sobre el funcionamiento de tres características del derecho a participar, nombre que se le da a la participación en su condición de derecho fundamental:

En los estados democráticos la soberanía emana del pueblo como sede última del poder y, por tanto, fuente de legitimación. La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela consagra varias modalidades de ejercicio directo o representativo de dicha soberanía. Así pues, el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos, consagrado en el artículo 62 de la Constitución encomienda al Estado y a la sociedad el facilitar las condiciones que permitan **la participación de todos los ciudadanos en la formación, ejecución y control de la gestión pública como medio para lograr la sociedad democrática, participativa y protagónica proclamada en el preámbulo el texto fundamental**. En tal sentido, **este derecho constituye la vertiente subjetiva que da vida a la estructura democrática y social de derecho y de justicia del Estado venezolano.** (...)

Por otra parte, esta Sala advierte que **el derecho a la participación en los asuntos públicos es de configuración legal**, por lo que la regulación de su régimen electoral y efectos jurídicos, aparte la determinación de las materias que pueden ser objeto de consulta, corresponden a la ley (destacado nuestro) (Sentencia de la Sala Constitucional del 22 de enero de 2003, con ponencia del magistrado José Manuel Delgado Ocando)

La primera característica, el derecho a participar como medio, se encuentra desarrollada a lo largo del texto constitucional y repercute en casi todas las instituciones del Estado. La segunda, la participación constituida en la vertiente subjetiva del Estado, confirma las afirmaciones realizadas a lo largo de esta investigación sobre la revaloración jurídica de la participación ciudadana. El tercer agente caracterizador se evidencia en la configuración legal del derecho a participar, cuya delimitación concreta queda encomendada a la ley a objeto de regular su ejercicio.

También, la jurisprudencia ha procurado distinguir las características de la participación ciudadana consagrada en la Constitución actual

de aquellos mecanismos democráticos existentes en la Constitución de 1961, especialmente en cuanto a la delimitación del derecho al sufragio:

...En efecto, el hecho de que en la derogada Constitución encontraran consagración expresa la garantía de la igualdad y los derechos políticos, no significa que esos derechos reciban idéntico tratamiento en la Constitución vigente. Por el contrario, como ha venido sosteniendo esta Sala desde sus inicios, **no de los cambios más significativos que tuvo lugar con motivo de la modificación de la Carta Fundamental se dio con ocasión al tema de la democracia y su ejercicio mediante novedosos mecanismos de participación en los asuntos públicos, los cuales responden a su vez a un nuevo concepto de la expresión del poder soberano del pueblo, cuya manifestación no se agota en la elección de los titulares de los cargos de representación mediante el sufragio de acuerdo con la regulación contenida en la Ley Máxima.**

De igual manera, tampoco el derecho de sufragio puede ser entendido en los mismos términos que lo hacía la doctrina y jurisprudencia preconstitucional, ni tampoco puede ser concebido con idénticos alcances... (destacado nuestro) (Sentencia N° 90 de la Sala Electoral del 14 de mayo de 2002, en el juicio del abogado Fernando Parra Aranguren con ponencia del magistrado Luis Martínez Hernández.)

En un intento de abordar el fenómeno de la participación ciudadana a través de los casos sometidos a la jurisdicción, el Tribunal Supremo de Justicia ha estructurado los elementos más relevantes: definición, características y alcance (por materia, objetivo y subjetivo), todo ello en la búsqueda de uniformar criterios sobre la aún en marcha construcción de la sociedad democrática, participativa y protagónica que manda la Constitución.

De esta manera, la participación se alza como **paradigma definitorio** del nuevo régimen constitucional, incluida bien como principio, como deber u obligación o como requisito procesal, pero siempre entendida en tanto figura rectora de los fines estatales, tanto desde la organización interna de los órganos públicos como desde sus funciones externas destinadas a la conformación y desarrollo social. El proceso de cambio institucional que aspira a transformar en profundidad el sistema demo-

crático, está estrechamente vinculado a la ampliación formal de las posibilidades de participación ciudadana y comunitaria, en las instancias jurídicas que se han revisado.

Conclusiones

La Constitución venezolana, vigente desde 1999, consagra muy explícitamente el tema de la participación ciudadana, tratándola tanto como medio, valor, principio y fin, como deber u obligación o como requisito procesal, por cuanto el cambio paradigmático introducido por la normativa fundamental comprende la asimilación de la participación como atributo principal de las instituciones y organismos públicos. De esta manera, la participación ciudadana está encarnada en la figura de la democracia participativa y del gobierno participativo, y consecuencialmente, en el Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia. De esta forma, la participación se alza como paradigma definitorio del nuevo régimen constitucional, siempre entendida en tanto figura rectora de los fines estatales, tanto desde la organización interna de los órganos públicos como desde sus funciones externas destinadas a la conformación y desarrollo social.

El proceso de cambio institucional que aspira a transformar en profundidad el sistema democrático, está estrechamente vinculado a la ampliación formal de las posibilidades de participación ciudadana y comunitaria. Por ello, el impulso de la participación ciudadana se traduce en la necesidad de profundizar la democracia, desde la perspectiva de la democratización del Estado. Dicho proceso implica una concepción de desarrollo integral que asume la preeminencia de los valores humanos y privilegia la participación de la población en el proceso de desarrollo económico y social, reivindicando así el papel de los sujetos sociales en la formulación de políticas y programas de acción pública. Tomando esto en cuenta, el derecho a la participación en los asuntos públicos propicia que los ciudadanos participen en la formación de la voluntad estatal, sirviendo de cauce a la articulación de la soberanía popular que posibilita la legitimación democrática del ejercicio del poder.

En este sentido, el trabajo jurisprudencial se ha encargado de ampliar y flexibilizar la interpretación constitucional y de reconducir la aplicación de los principios participativos, pues no es tan fácil asimilar en las

estructuras procesales y administrativas el cambio de paradigma que privilegia la protección de los derechos humanos e impulsa la participación ciudadana hacia su defensa. Junto con el Preámbulo y los Principios Fundamentales, los artículos 62 y 70 de la Constitución Nacional dejan por sentado que la participación ciudadana está destinada a ser una de las metas principales para dar cumplimiento al fin supremo del Estado: refundar la República.

Aunado a ello, el movimiento histórico de la posmodernidad ha promocionado la vigencia de la participación ciudadana, por ello, el hecho de que nuestra Carta Magna la asuma en sus artículos 3 y 62 como principio fundamental, derecho, medio, valor, deber y requisito procesal, siempre como figura rectora de los fines del Estado en cuanto organización de los órganos públicos y factor de cohesión y desarrollo social, significa la **adopción de un nuevo paradigma definitorio** de las estructuras jurídico-filosóficas tradicionales del Derecho en Venezuela. El paradigma de la Constitución de 1961 es el de la representación del ciudadano, ahora, se transforma en el paradigma de la participación ciudadana.

En este sentido, los tipos de **referendo popular** consagrados en los artículos 71 al 74 de la Constitución Nacional, constituyen un avance en materia jurídica y política a favor de la lucha por hacer realidad la democracia participativa y, por consiguiente, por rescatar la libertad política e ideológica del pueblo usando como medio el derecho a la participación ciudadana. Igualmente, las características constitutivas del modelo de Estado Democrático y Social, la administración prestacional y la consagración de los derechos exigencias, comprenden en ambos extremos a la participación ciudadana, en cuanto mecanismo de la puesta en práctica de la justicia social y como derecho.

El Tribunal Supremo de Justicia, como máximo intérprete de la Constitución venezolana, desde la misma entrada en vigencia del novedoso cuerpo normativo, ha establecido la necesidad de reinterpretar “todo el ordenamiento jurídico a la luz de los nuevos postulados constitucionales”¹, el cual consagra el derecho a la participación ciudadana como un valor de tal trascendencia que no se limita al ejercicio e intervención en las funciones públicas, sino que comprende la participación

1 Todas las frases entre comillas son citas textuales de los fragmentos de sentencias.

en la “formación de la voluntad política” y en los asuntos sociales de interés colectivo.

La Sala Constitucional define a la participación ciudadana, además, como un “medio para lograr la sociedad democrática, participativa y protagónica proclamada en el Preámbulo”, y que se constituye en la “vertiente subjetiva que da vida a la estructura democrática y social del derecho y de justicia del Estado venezolano”, es decir, en un rasgo fundamental dentro de la estructura estatal que sin mucha dificultad puede incluirse entre los aportes de nuestra Constitución a la Teoría del Estado.

La conclusión primordial, reconocida en términos amplios por el Tribunal Supremo de Justicia, se encuentra en el **cambio de paradigma**, en la transformación sustancial de la estructura axiológica y teleológica del Estado venezolano teniendo como artífice a la Constitución, en unión indisoluble con la consagración positiva de la participación ciudadana. Esta afirmación es aplicable a cualquier nación que decida incorporar la figura de la participación ciudadana en su Constitución, aunado a nuevos mecanismos de ejercicio y el nexo referencial con el Estado Social de Derecho.

Referencias bibliográficas

- ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. **Gaceta Oficial** Nº 5453 Extraordinaria del 24 de marzo de 2000.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA. Constitución de la República de Venezuela. **Gaceta Oficial** Nº 662 Extraordinario del 23 de enero de 1961.
- CUNILL, Nuria. 1991. **Participación ciudadana: Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados Latinoamericanos**. Caracas, Venezuela: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD.
- CUNILL, Nuria. 1996. **Repensando lo público a través de la sociedad**. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD. Caracas, Venezuela: Nueva Sociedad.
- DELGADO OCANDO, José Manuel. 2000a. “Hacia una concepción posmoderna del Derecho”. En: **Revista de Derecho**. Nº 2, Páginas 95 a 119. Caracas, Venezuela: Tribunal Supremo de Justicia.
- DELGADO OCANDO, José Manuel. 2000b. “El Estado Social de Derecho.” En: *Revista Lex Nova*. Nº 240, Páginas 17 a 27. Maracaibo, Venezuela: Colegio de Abogados del Estado Zulia.

ESTRADA SAAVEDRA, Marcos. 1995. **Participación Política y actores colectivos**. México: Editorial Plaza y Valdés y la Universidad Iberoamericana.

HABERMAS, Jürgen. 1998. **Facticidad y validez**. Madrid, España: Editorial Trotta.

MAYOR ZARAGOZA, Federico. 1999. Renovación democrática y participación ciudadana. **Los nudos gordianos**. Barcelona, España: Editorial Galaxia Gutenberg – Círculo de Lectores.

PASQUINO, Gianfranco. 1988. **Manual de Ciencia Política**. Madrid, España: Alianza Editorial.