

La lectura moralista y unidimensional del derecho a la participación ciudadana en la legitimización del estado comunal: un giro hermenéutico según la legislación y la jurisprudencia en Venezuela.

Francisco J. Ramos Marín

Resumen

Este ensayo persigue confrontar la ruta trazada por la legislación y la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Justicia venezolano en la reinterpretación del derecho a la participación ciudadana, para establecerla como fuente de la legitimidad jurídica del Estado Comunal, desde una lectura moralista que ha propuesto una relación necesaria entre participación ciudadana y socialismo. Se propondrá que, como contrapartida, esta moralización colectivista y unidimensional de la participación ciudadana, ha privado a los ciudadanos del espacio plural que les es propio y los ha colocado frente a una forma organizativa inédita, cuya judicialización para dependería mayormente de una visión moral antes que positivista, dejando en vilo las garantías normativas de las libertades.

Palabras clave: Tribunal Supremo de Justicia, Estado Comunal, democracia protagónica, participación ciudadana, libertad.

Abstract

This paper aims to examine the trajectory of legislation and the Venezuelan Supreme Court of Justice's jurisprudence as it pertains to the reinterpretation of the right to citizen participation. The goal is to establish this right as a source of legal legitimacy for the Communal State, based on a moralistic interpretation that posits a necessary relationship between citizenship participation and socialism. However, it will be argued that this collectivist and unidimensional moralization of citizenship participation has deprived citizens of their pluralistic space and introduced an unprecedented organizational form. The resolution of conflicts within this form would rely primarily on a moral rather than positivist perspective, potentially jeopardizing normative guarantees of freedom.

Keywords: Supreme Court of Justice, Communal State, Popular Power, protagonist democracy, citizen participation, freedom.

Introducción

Advertía Carl Schmitt que “cuando la legalidad normativista de un Estado (...) se transforme en un funcionalismo vacío que se limita a registrar las decisiones de la mayoría, cualesquiera que éstas sean, puede acoplarse al funcionalismo impersonal de la aspiración burocrática a la reglamentación”¹. Dicho de otro modo, la normatividad demagógica de las posiciones que sostenga la mayoría dentro de un sistema, sin discernimiento ni contraste de opiniones, priva de efectividad la cláusula democrática del Estado (“funcionalismo vacío”) y esas reglas legislativas terminan confundiendo con la actividad reglamentaria del estamento administrativo; acaso sirviéndoles de apariencia de legitimidad.

La experiencia normativa del Estado Comunal en Venezuela evoca estas preocupaciones del polémico jurista alemán. Toda vez que esta fórmula política ha sido aprobada por mayoría legislativa y validada por la jurisprudencia, al portar como estandarte axiológico una materialización de los postulados constitucionales de la participación ciudadana.

Frente a ello y de manera particular, este ensayo se interroga acerca de las discordancias entre la connotación ontológica estándar de la participación ciudadana como libertad pública en una democracia robusta, y la deriva que ha tenido en Venezuela esta participación desde 1999 hasta el advenimiento del Estado Comunal, al haber sido ideologizada desde su propia constitucionalización en el marco de la denominada *democracia protagónica*.

Interesa a estos efectos señalar las estrategias jurídicas por las cuales se ha establecido en el sistema venezolano como *logos* jurídicos al Estado Comunal y al socialismo, sin que ambos términos estén incluidos en la Constitución. Lo que ha originado *per se* un extenso debate, cuyas consecuencias repercuten en las formas legítimas de participación plural de los ciudadanos en la elaboración, consulta y control de las políticas públicas. Solo por mencionar uno de estos efectos, la validez jurídica aparente del Estado Comunal y su monólogo ideológico condicionan tanto el ejercicio de la crítica democrática al poder, como el acceso libre de los ciudadanos a los bienes y servicios que provee el Estado.

En el núcleo de esta discusión sobre la validez del Estado Comunal se enfrentan dos ideas antagónicas: el vaciamiento sustantivo de la Constitución frente a una lectura moralizante² del Principio de Participación Ciudadana.

¹ SCHMITT, Carl. *Legalidad y Legitimidad*. Aguilar S.A. de ediciones. Madrid. 1971. Pp. 22.

² Cuando en este ensayo se alude al término moral, moralizante o lectura moralista de los derechos, se evocan aquellas teorías que postulan la integración del derecho y la moral en los sistemas jurídicos. En el sentido de que aun cuando el derecho positivo sea de carácter formalista, no deja de ser una institución social que tenga un valor moral. En concreto, se postulará aquí que en la concepción del TSJ y la legislación comunal, los fundamentos del derecho se encontrarían en la integración del positivismo

La mayoría de la doctrina venezolana el *Estado Comunal* resulta antijurídico, debido a su no-enunciación en la fórmula de la distribución vertical del poder público (Art. 136 CRB V) que sólo contempla las escalas nacional, estatal y municipal. Así, los críticos del *Estado Comunal* explican su origen a partir de un proceso de *deconstitucionalización*, definido como el vaciamiento progresivo de las cláusulas constitucionales fundantes del sistema -como la del régimen federal del Estado venezolano (Art. 4 CRBV)- a través de interpretaciones judiciales y leyes posteriores al fallido intento de reforma constitucional en 2007³.

De manera contraria, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia ha legitimado el *Estado Comunal*, caracterizándolo como una aplicación directa del principio de “*participación ciudadana protagónica*”, el cual ha deducido del texto de los artículos 62 y 70 CRBV.

Pero esta interpretación que asume al Estado Comunal como una concreción de fórmulas de ejercicio de la democracia directa, luego es entrelazada aguas abajo con el socialismo, lo que conlleva *a fortiori* el peligro de imponer una regla de reconocimiento político/moral a los ciudadanos, entre quienes adhieran o no a este postulado ideológico. En suma, esta lectura moralizante de la participación como derecho cercena sus condiciones de operatividad y eficacia, confiscando el diálogo social entre los ciudadanos y el Estado.

En aras a destacar las aristas más gruesas de estos tópicos, este ensayo revisará cómo el Tribunal Supremo de Justicia venezolano ha condicionado la hermenéutica del principio de participación ciudadana, al ejercicio de una fórmula ideológica determinada. También considerará los efectos de esta interpretación en la relación entre los ciudadanos y un Estado que elude -por ideología- los cánones liberales del conflicto y el diálogo social, y prefiere la cooptación de los canales de ejercicio de la participación ciudadana.

Para ello, se hará una aproximación a las relaciones entre participación ciudadana y democracia, con una argumentación en favor del pluralismo político como legitimador del conflicto dentro de este sistema (I); de seguidas, se expondrán las relaciones ideológicas entre la democracia participativa y protagónica y la participación ciudadana, en el contexto de la Constitución de 1999 (II). Precisadas estas ideas, se podrá abordar con mayor ilustración el discernimiento jurisprudencial del Tribunal Supremo de Justicia en la “alineación” del derecho a la

jurídico con teorías interpretativas en las que yace una moral política determinada. Verbigracia, la Sala Constitucional en la sentencia N° 264 del 11.4.2016 sostuvo: “*Interpretar el ordenamiento jurídico conforme a la Constitución significa, por tanto, salvaguardar a la Constitución misma de toda desviación de principios y de todo apartamiento del proyecto político que ella encarna por voluntad del pueblo*”.

Una visión panorámica de estas teorías y su aplicación al tema de este ensayo se encuentra en WALUCHOW, Wilfrid. “*Positivismo Jurídico Incluyente*”. Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales. Madrid. 2007.

³ BADELL MADRID, Rafael. “*Del Estado Federal al Estado Comunal*”. Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Serie Estudios, 133. Caracas. 2021. Páginas 80 y ss.

participación ciudadana con el establecimiento del Estado Comunal; lo que incluirá un aspecto medular de la participación y el diálogo: los desafíos de los esquemas legales de judicialización de los conflictos que se generen en la relación de los ciudadanos con el Estado Comunal (III).

I. Aproximación Sumaria a las Relaciones entre Participación Ciudadana y Democracia

1. Evolución histórica de la participación ciudadana en Venezuela como manifestación concreta de las libertades públicas

El sociólogo venezolano Jesús Machado⁴ ubica las primeras manifestaciones organizadas de lo que se conoce hoy como participación ciudadana, hacia la tercera década del S. XX, en la Caracas de las nacientes urbanizaciones populares como Antímano, La Vega y San Agustín del Sur, cuyos habitantes crearon las primeras organizaciones comunitarias llamadas *Ligas de Colonos* que luego pasarían a llamarse *Juntas Profomento* o *Promejoras*. Estas organizaciones asumieron tareas de todo tipo, desde coadyuvar con los problemas comunitarios, hasta organizar protestas contra el gobierno de ese entonces, en temas de alquileres y urbanismo en general.

Fue el fin de la dictadura gomecista el evento que marcó en Venezuela, la aparición de organizaciones populares de amplio género. El fenómeno lo detalla el profesor Daniel Levine⁵:

“El aspecto más notable de los cambios políticos producidos tras la muerte de Gómez es precisamente el crecimiento de organizaciones con una amplia base social: sindicatos, ligas cívicas, partidos políticos, etc. Aunque estos grupos eran fundados y dirigidos usualmente por exiliados de la generación de 1928 que regresaban al país, en general las organizaciones tenían un alcance más general y su membresía no se limitaba a los estudiantes. Los estudiantes como grupos de poder per se pronto desaparecieron de la escena. Fueron los catalizadores de la organización partidaria, pero nunca volvieron a ejercer un poder autónomo. En 1936 el poder empezó a pasar a los que podían organizar a las masas”.

Una década después, ya las juntas profomento se habían federado en el ámbito nacional, lo que atrajo a los nacientes partidos políticos a adherirse a sus estructuras. Ello, en la práctica, supuso el canto del cisne de la autonomía de estas organizaciones populares, en tanto que su línea de acción fue asumida y orientada por los partidos políticos.

⁴ Vid. *Participación social y consejos comunales en Venezuela*. Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales v.15 n.1, abril 2009), Caracas. pp. 173-185. Disponible en: http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-64112009000100009&lng=es&nrm=iso.

⁵ LEVINE, Daniel. *Conflict and Political Change in Venezuela*. Princeton: Princeton University Press, 1973. Cit. por Coronil, Fernando, *El Estado Mágico. Naturaleza, dinero y modernidad en Venezuela*. Nueva Sociedad. Caracas. 1997. Pp. 107.

Con el advenimiento de la Revolución de Octubre de 1945 este fenómeno de partidización de las organizaciones populares se había evidenciado en el sector sindical petrolero, así lo expone el antropólogo venezolano Fernando Coronil:

“Ya en el poder, AD utilizó los recursos políticos y económicos del Estado para ampliar su control sobre el movimiento obrero. Los sindicatos del sector petrolero, que habían nacido como organizaciones relativamente independientes y combativas en la época de Gómez se convirtieron (...) en unos meros “apéndices de las maquinarias de los partidos políticos” (...) Si bien la burocratización de sindicatos combativos es una consecuencia bastante común del sindicalismo corporativo, en Venezuela se produjo con una facilidad excepcional. Bergquist apunta que Venezuela, “moldeada por su extraordinaria economía petrolera, se adaptó a las políticas liberales corporativistas y el sindicalismo clientelar de *bread and butter* más fácil y permanentemente que Chile, Argentina y Colombia (...)”⁶”.

Respecto a la década de los '60, Machado reconoce que el Estado había monopolizado el rol de organizador de formas asociativas comunitarias: “*Estas organizaciones fomentadas desde el Estado, guiadas por intereses del partido en funciones de gobierno, tuvieron poco éxito y pronto se convirtieron en correaje de transmisión de Acción Democrática. Cayendo en el desprestigio y su posterior desaparición*”⁷”.

La renta petrolera del Estado ha sido una externalidad negativa para el desarrollo pleno de la participación ciudadana. Si bien hubo un reconocimiento expansivo de las libertades civiles, el Estado apeló a dicha utilidad para moldear los canales de participación ciudadana a sus intereses electorales. En palabras de la historiadora Margarita López Maya:

“En reemplazo a relaciones horizontales entre Estado y ciudadanos, se crearon fuertes vínculos de patronazgo y clientelares entre partidos y sectores populares, y en general entre partidos, ciudadanos y todas las expresiones organizadas de la sociedad. El ingreso fiscal petrolero, sobre todo con la bonanza ocurrida a mediados de los años setenta, contribuyó a debilitar las posibilidades de un contrapeso real al poder político”⁸”

Dejando a salvo las singularidades del caso venezolano, no es coincidencia que las primeras formas de participación ciudadana hayan aparecido en el país de manera sincrónica con la expansión de las actividades de fomento del Estado. En efecto, el tránsito del Estado liberal caracterizado por la policía administrativa, al Estado Social benefactor, supuso el redimensionamiento de la posición de los ciudadanos frente al poder político, y la Administración Pública en particular.

⁶ Op. Cit. p. 160.

⁷ MACHADO, Jesús E. Op. Cit. p. 174.

⁸ LÓPEZ MAYA, Margarita. *Participación y poder popular en Venezuela: antes y ahora*. Revista Historia N° 3 Volumen 3. 2014. <https://produccioncientificaluz.org/index.php/historia/artide/view/14628>. Pp. 60.

Hasta entonces, el rol del ciudadano se limitaba a ejercer el sufragio de forma periódica, por cuanto el Estado nacional apenas intervenía en los sectores de su vida ordinaria. Las libertades democráticas convergían (y al mismo tiempo se derivaban) en el voto como delegación de la representación. Respecto al advenimiento del Estado Social, expone el profesor venezolano Alberto Blanco-Urbe Quintero:

“He allí la frontera divisoria entre por un lado el primigenio e importante derecho humano a la participación política (sufragio activo y pasivo, partidos políticos, etc.), y el diferente y trascendente derecho humano a la participación ciudadana, que no busca la conquista del poder, sino garantizar, de manos de los interesados, el ciudadano común, que las políticas públicas a ser emprendidas por los organismos de poder tiendan, mediando el control social, la cogestión, la autogestión y demás figuras posibles, realmente en una mejoría constante de la calidad de vida cotidiana de las personas”⁹.

Esta relación entre la participación ciudadana en los procesos democráticos deliberativos y prestacionales, y una calidad de vida cotidiana, viene a ser uno de los paradigmas de las democracias modernas.

De tal suerte que los procesos normativos y administrativos han integrado la voz del ciudadano a sus respectivos desarrollos, como criterios de legitimidad.

2. La participación ciudadana como *conditio sine qua non* de las democracias. Una aproximación desde la teoría de las libertades y los derechos

Interesa en este momento confrontar a la participación ciudadana como derecho político y como libertad jurídica. Como premisa general, se postula que la participación democrática es una libertad pública que en un segundo momento es nominada por la Constitución como un derecho político, del cual dimanan otros como el sufragio, el diálogo social, el control ciudadano, entre otros. Sin embargo, las diferencias teóricas entre una libertad y un derecho pueden arrojar las primeras luces sobre la extensión y alcance de la participación ciudadana dentro de las democracias.

Cualquier derecho en el sentido propio de la palabra es, de acuerdo al tratadista francés Paul Roubier, una facultad nominada cuyos límites y contenidos estarían precisados con claridad, mientras que la libertad significaría un poder jurídico de mayor amplitud y generalidad, “*la cepa de todos los derechos, una prerrogativa general y difuminada*”¹⁰. Luego

⁹ BLANCO-URIBE QUINTERO, Alberto. *El Derecho a la Participación en el Pensamiento Republicano de Francisco Javier Yanes*. Revista Electrónica de Investigación y Asesoría Jurídica – REDIAJN.º 8. Instituto de Estudios Constitucionales. Febrero. 2017. Caracas pp. 248-264 <http://www.estudiosconstitucionales.com/site2080/index2.php?seccion=legi> pp. 253.

¹⁰ ROUBIER, Paul. *Droits subjectifs et situations juridiques*. Dalloz, Paris. 2005. Pp. 145.

precisa que la libertad, en términos jurídicos, se trata de “una prerrogativa que abre a su beneficiario, a su elección, un acceso incondicional a las situaciones jurídicas que se encuentran en el plano de esa libertad”¹¹.

La participación ciudadana, entonces, como libertad jurídica es una prerrogativa de las cuales son titulares las personas que viven en democracia; y cuando ellas lo deciden, dicha participación les permite acceder a una serie de situaciones jurídicas que se encuentran dentro de los contenidos de esa libertad. Por ello se postulaba que, de la participación como género, podían deducirse las especies del sufragio, diálogo social, consulta pública, control social y ciudadano, entre otros.

En tanto que libertad jurídica, la participación ciudadana tiene características tuitivas que integran su núcleo¹²:

- Como el resto de las libertades, es en principio incondicionada. La libertad es una prerrogativa incondicionada sobre la cual se construye una situación jurídica, la cual -de manera necesaria- siempre responderá a unas condiciones específicas de existencia y validez. En palabras de Roubier, “*el marco creado por la palabra libertad en el umbral de una situación jurídica, significa una prerrogativa que no debe estar sujeta a otras condiciones que las impuestas por la ley*”¹³. Entonces, cuando el artículo 70 de la Constitución venezolana establece como en instancias de atención ciudadana lo social y económico “*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*”, ya parte de la base de que la participación ciudadana es la libertad base (incondicionada) de todas estas situaciones jurídicas derivadas (condicionadas).
- La participación ciudadana es una prerrogativa no definida ni causada. Como libertad política, la participación ciudadana es la prerrogativa que permite a los particulares crear situaciones jurídicas propias en el ejercicio de esta libertad, y como tal es una potestad que antecede a su propia formulación constitucional, por tratarse de una *conditio sine qua non* de la democracia como sistema, e incluso una extensión de la propia personalidad individual. A diferencia de los derechos subjetivos establecidos en la ley, enseña Roubier que “*la libertad se produce bajo formas infinitamente variadas (...) por lo tanto, no puede decirse que la libertad tienda, como el derecho, hacia un fin definido, pues representa una serie de posibilidades en todas las direcciones, incluso de capacidades opuestas entre sí*”¹⁴. Obsérvese que para este tratadista es factible que dentro de una libertad

¹¹ ROUBIER Op. Cit. Pp. 147.

¹² La enunciadón que sigue se hace adhiriendo a las ideas de Roubier. Op. Cit. Pp. 148 y ss.

¹³ Íbidem.

¹⁴ Íbidem.

coexistan elementos dialécticos, como ocurre con la participación ciudadana si se considera el diálogo social en el marco del pluralismo político.

La concurrencia de las características antes mencionada permite concluir, de manera preliminar, que la participación ciudadana es primero una libertad pública, y luego un derecho político nominado, a partir del cual las personas pueden construir una infinidad de situaciones jurídicas entre ellas y el Estado. Como libertad, la participación ciudadana no está condicionada a su ejercicio, su fin no es definido y su causalidad no deriva de un texto de derecho positivo. Por tanto, la participación ciudadana como libertad no puede rediseñarse de la misma manera que un derecho subjetivo.

En las horas tempranas de su instalación, la Sala Constitucional (sentencia N° 1.050 del 23 de agosto de 2000), concluyó que no le era dable a los ciudadanos supervisar de manera privada y autónoma los procesos electorales. En concreto, sostuvo:

“Una situación jurídica nace del ejercicio o titularidad de derechos, ahora bien, ni en el Estatuto Electoral del Poder Público, ni en la parcialmente vigente Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, ni en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, se estructura la existencia de grupos de ciudadanos organizados para supervisar el proceso electoral”.

A la luz de lo expuesto de manera precedente en este capítulo, se observa que la Sala omite que las situaciones jurídicas nacen de las libertades (incondicionados), y no de derechos (condicionados). Respecto a la participación ciudadana, el máximo intérprete de la Constitución parte de considerar que la participación ciudadana es inherente a la soberanía popular (se añade aquí que entonces, también es indivisible como libertad):

“El criterio expuesto por la Sala refleja una sana interpretación del principio de participación ciudadana, que rige en nuestro ordenamiento jurídico a partir de la entrada en vigencia del texto constitucional de 1999. En efecto, el Preámbulo constitucional expresa que uno de los fines mismos de la Constitución es establecer una sociedad participativa y protagónica, esto es, una sociedad integrada por ciudadanos que en forma activa intervengan en la vida nacional, desde todo punto de vista. La participación y el protagonismo ciudadano son manifestaciones del ejercicio de la soberanía popular, sobre la cual es creada la República, y que se ejercerá en forma directa -según la Constitución y las leyes- o indirecta -mediante el sufragio y por los órganos que ejercen el Poder Público- (artículo 5 de la Constitución). Esta noción se repite en el artículo 62 eiusdem (...)”.

Sin embargo, matiza a continuación la Sala el alcance efectivo de la participación ciudadana:

“No se trata de una participación anárquica o arbitraria, sino fundada en las vías legales. Así, con base a la ley, formar, ejecutar y controlar la gestión pública, los ciudadanos tienen el derecho al sufragio (artículo 63 de la vigente Constitución), el control sobre las personas que se postulan a cargos de elección popular (artículo 65 eiusdem), a que los representantes del pueblo rindan cuentas de su gestión

(artículo 66 eiusdem), así como otros muchos derechos que otorga la Constitución a los ciudadanos (...).”

Es decir, la Sala desde el inicio condicionó la participación ciudadana a las circunstancias de la ley, en sentido negativo. Lo que desconoce el principio de *favor libertatis* que protege a los ciudadanos que participan en la formulación y control de las políticas y actuaciones del Poder Público.

Desde un punto de vista teórico, volviendo a Roubier, este falacia de falso dilema participación ciudadana/ley, clausura el ámbito de la libertad política. Esto puede evidenciarse en la interpretación regresiva de esta primera posición de la Sala Constitucional respecto a la participación ciudadana, hecha a contravía del reconocimiento que ya había hecho Venezuela de tal derecho al ser parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en concreto su artículo 23:

- “1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:
 - a. de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
 - b. de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
 - c. de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.
2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal”.

También la Carta Democrática Interamericana adoptada en el seno de la Organización de Estados Americanos, da cuenta del carácter fundamental de la participación ciudadana. Al respecto, diserta el académico venezolano César Carballo Mena:

“La idea de un modelo político donde impera la voluntad de la mayoría del pueblo pero que, a la vez, dicha voluntad -por mayoritaria que sea- no pueda desconocer los derechos fundamentales, refuerza la importancia estratégica de la dimensión participativa de la democracia como mecanismo de promoción y defensa de intereses de categoría o clase (...) Desde una perspectiva pragmática, el diálogo social facilita a los gobiernos la preservación de la paz social y la estabilidad democrática. Refiere a la conveniencia de desmontar la arrogancia y auscultar -de buena fe- la reacción y capacidad propositiva

de los interlocutores sociales frente a la eventual afectación de sus intereses por la implementación de medidas sociales o económicas¹⁵”.

Si se superpone esta régimen convencional al criterio de la Sala según el cual la participación ciudadana está “*fundada en las vías legales*”, queda en evidencia que el máximo tribunal invirtió los ejes cartesianos de los criterios de reglamentación de esta libertad pública, al generalizarlos y establecer propiamente la ley como requisito preliminar de ejercicio de esta participación. Reexpresado este aserto en los términos de Roubier, el TSJ desde su propio surgimiento separó las facetas libertad/derecho de la participación ciudadana, prescindió de la primera y subyugó la segunda al solo texto de la ley.

No obstante, este ensayo propone que esta interpretación es consistente con el espíritu original de la *democracia participativa y protagónica* que trajo la Constitución de 1999. A ampliar esta última idea, de manera sumaria, se dedicará el próximo acápite de este ensayo.

3. El carácter plural de la participación ciudadana como garantía del derecho constitucional a la igualdad

De acuerdo con Norberto Bobbio, el pluralismo en democracia parte del derecho de asociación:

“La sociedad pluralista nace del hecho que se forman poco a poco en una sociedad democrática grupos de interés, sindicatos, partidos que aprovechan el derecho de asociación para acoger a personas que tienen los mismos intereses (sindicatos) o las mismas ideas e ideologías (partidos) y que después terminan por transformarse (...) en los verdaderos sujetos políticos de una sociedad democrática¹⁶”.

Las relaciones entre la participación ciudadana y el derecho de asociación son de causa a efecto. Las personas se asocian para participar en la vida política del país, ejerciendo presión o control ciudadano sobre el estamento político y su actuación. El pluralismo democrático, entonces, supone la existencia de un número variados de grupos de ideología y preferencia política diversa, que fortalecen el *check and balance* democrático, al permitir voz a todos los intereses relacionados con la ejecución de las políticas públicas.

A su vez, el pluralismo político es una expresión de la autonomía propia de los ciudadanos, y una garantía de acceso igual al espacio público, bien como representante o miembros de un grupo definido.

¹⁵ CARBALLO MENA, César. “*Diálogo Social. Perspectiva Latinoamericana*” en *Libro Homenaje a Cecilia Sosa Gómez*. Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Caracas, 2021. Pp. 444-447.

¹⁶ BOBBIO, Norberto. *Democracia y Pluralismo*. Revista De Ciencia Política. Volumen 8. Número 1-2. Santiago de Chile, 1986. <https://ojs.ucd/index.php/rqp/article/view/13796>. Pp. 133.

Un sector intelectual de la izquierda presenta al pluralismo como la fuente de antagonismo dentro de los sistemas políticos, en tanto este pluralismo es el elemento que legitima el conflicto en las democracias. Ernesto Laclau y, especialmente, la filósofa política belga Chantal Mouffe han trabajado en extenso esta línea de pensamiento:

“La renuncia a la categoría de sujeto como entidad unitaria, transparente y saturada, abre el camino de reconocimiento de la especificidad de antagonismos constituidos a partir de diferentes posiciones de sujeto y, de tal modo, a la posible profundización de una concepción pluralista y democrática. La crítica a la categoría de sujeto unificado, y el reconocimiento de la dispersión discursiva (...) son la condición *sine qua non* para pensar en la multiplicidad a partir de la cual los antagonismos emergen en sociedades en las que la revolución democrática ha traspasado un cierto umbral. (...)”¹⁷

Este pluralismo, para ambos autores, será radical “en la medida en que cada uno de los términos de esa pluralidad de identidades encuentre en sí mismo el principio de su propia validez, sin que ésta deba buscarse en un fundamento trascendente”, y además será democrática “en la medida en que la autoconstitutividad de cada uno de sus términos es la resultante de desplazamientos del imaginario igualitario”.

De lo anterior podría sostenerse que hay, al menos en lo abstracto, dos criterios de reconocimiento del pluralismo político dentro de una sociedad democrática: (i) los integrantes de esta heterogeneidad de asociaciones encuentran en sí mismos la validez de su comunidad; (ii) cada miembro participa en su correspondiente asociación desde una aspiración igualitaria a ejercer sus derechos ciudadanos.

En perspectiva, en tanto que cada asociación representa identidades e intereses diversos, aparece con mayor claridad el signo antagónico que Mouffe postula como inherente al pluralismo político. De hecho, para la autora en comentario el pluralismo es el vaso comunicantes entre las *demandas de igualdad* y las *demandas de libertad* de una sociedad.

“Una democracia radicalizada y no plural sería la que constituiría un solo espacio de igualdad sobre la base de la vigencia ilimitada de la lógica de la equivalencia, y no reconocería el momento irreductible de la pluralidad de espacios. Este principio de separación de espacios es la base de la demanda de la libertad. Es en él donde reside el principio del pluralismo, y donde el proyecto de una democracia plural puede enlazarse con la lógica del liberalismo”¹⁸.

¹⁷ LACLAU, Ernesto y Chantal Mouffe. *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*. Siglo XXI. Madrid, 1987. Pp. 275. En otra de sus obras, la misma autora sostiene: “en una democracia pluralista, los desacuerdos acerca de cómo interpretar los principios ético/políticos comunes no son sólo legítimos sino también necesarios” y advierte: “cuando las dinámicas agonísticas del pluralismo se ven obstaculizadas por la falta de formas democráticas de identificación, entonces no se puede dar una salida democrática a las pasiones” Vid. MOUFFE, Chantal. *Agonistics. Thinking the world politically* (London: Verso, 2013). Pp. 46.

¹⁸ LACLAU, Ernesto y Chantal Mouffe. Op. Cit. Pp. 304.

El *ethos* del pluralismo, entonces, forma parte irreductible del estándar democrático. En aquel se conjugan el derecho a la participación ciudadana, la libertad de asociación, la autonomía de la voluntad, la igualdad; y permite, además, legitimar el conflicto dentro de las democracias, al reconocer la diversidad de espacios ciudadanos y la diferencia interpretativa entre tales de los principios comunes al sistema. Finalmente, el pluralismo político es el vaso comunicante entre las demandas ciudadanas de igualdad y libertad, sin que una pueda prescindir de la otra. Todo este sistema de referencias históricas y teóricas dentro del cual debe insertarse el examen de los materiales jurídicos venezolanos, en materia de participación ciudadana. Desde su constitucionalización primaria, hasta su *performance* jurisprudencial, en la búsqueda de la ruta de legitimización y monismo ideológico del Estado Comunal.

II. La Participación Ciudadana en la Constitución de 1999

1. El sentido de la democracia participativa, directa y protagónica

Para la historiadora venezolana Margarita López Maya, las ideas de la democracia participativa y protagónica tienen sus raíces intelectuales en el pensamiento de Rousseau, Stuart Mill, y el socialismo democrático de Poulantzas¹⁹. Sin embargo, hay un consenso en la teoría política de atribuir a la autora Carole Pateman la connotación moderna de la democracia participativa²⁰.

En su obra clave *Participation and Democratic Theory*, Pateman postula que la doctrina clásica de la democracia es un *mito* que (en el S. XX) oscureció el examen de la teoría democrática como tal, frente a los retos que proponía la sociedad industrializada. Propone, entonces, un rescate de los primeros autores que reflexionaron sobre la democracia (como Rousseau y Stuart Mill) para quienes la participación tenía un rol central dentro de este sistema.

“Las teorías contemporáneas y participativas de la democracia – argumenta – pueden contrastarse en todos los principios sustanciales, incluida la caracterización de la “democracia” en sí misma y la definición de lo “político”, que en la teoría participativa no se limita a la normalidad nacional o local de la esfera de gobierno. (...) la teoría participativa se refiere a la participación (igual) en la toma de decisiones²¹, una definición muy diferente a la teoría contemporánea²²”.

¹⁹ LÓPEZ MAYA, Margarita. *Del viernes negro al referendo revocatorio*. Editorial Alfa. Caracas, 2005. Pp.912.

²⁰ En cambio, el Profesor Brewer Carías sostiene que la democracia participativa se remonta a las revoluciones francesa y norteamericanas. Vid. *Estudios sobre el Estado Comunal o Estado del Poder Popular*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2021. Pp. 42. El académico venezolano sostiene que fue Alexis de Tocqueville quien descubrió los elementos de la democracia participativa en los *town hall* del todavía naciente Estados Unidos de Norteamérica. En la línea de pensamiento del Profesor Brewer, la democracia participativa tiene, entonces, un fuerte nexo con el municipalismo y la descentralización político-territorial.

²¹ Conviene retener esta idea acerca de la “participación igual” en la toma de decisiones al analizar infra la sentencia 355 del 16.5.2017 dictada por la Sala Constitucional, en la cual argumenta que los ciudadanos pueden asumir para sí competencias estatales o municipales, en un plano igual a sus titulares constitucionales, sin socavarlos.

Para Pateman, la democracia participativa produciría una ciudadanía más educada y activa, de manera que esta *socialización política* -entre los ciudadanos y la autoridad- puede ser efectiva en la disminución de actitudes no-democráticas en aquellos²³.

En todo caso, aislada en su contexto político, la democracia participativa surge como una respuesta de la izquierda frente al liberalismo democrático y la democracia representativa. Las propias palabras de López Maya asoman esta posición ideológica:

“El cambio de enfoque con relación a la Constitución de 1961 es muy notable, pues si bien se mantienen las formas de la democracia representativa, ahora la “participación” en todos los ámbitos se convierte en la práctica educativa para transformar las relaciones de poder profundamente desiguales que existen en la sociedad²⁴”

Lo precedente deja por sentado que el paradigma de la democracia participativa y protagónica venía inducido, desde el inicio, por una manifiesta elección ideológica, que perseguía rebelarse a los mecanismos tradicionales de la democracia representativa, los cuales eran calificados moralmente como obstáculos al alcance de la justicia social. Estas ideas ya estaban subyacentes en la redacción académica de la Exposición de Motivos de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, al referirse a la participación ciudadana en el marco de la democracia participativa y el *Estado Social de Derecho y de Justicia*:

“Este derecho no queda circunscrito al derecho al sufragio, ya que es entendido en un sentido amplio, abarcando la participación en el proceso de formación, ejecución y control de la gestión pública. Como contrapartida el Estado y la sociedad deben facilitar la apertura de estos espacios para que la participación ciudadana, así concebida, se pueda materializar.

Esta regulación responde a una sentida aspiración de la sociedad civil organizada que pugna por cambiar la cultura política generada por tantas décadas de paternalismo estatal y del dominio de las cúpulas partidistas que mediatizaron el desarrollo de los valores democráticos. De esta manera, la participación no queda limitada a los procesos electorales, ya que se reconoce la necesidad de la intervención del pueblo en los procesos de formación, formulación y ejecución de las políticas públicas, lo cual redundaría en la superación de los déficits de gobernabilidad que han afectado nuestro sistema político debido a la carencia de sintonía entre el Estado y la sociedad.

Concebir la gestión pública como un proceso en el cual se establece una comunicación fluida entre gobernantes y pueblo, implica modificar la orientación de las relaciones entre el Estado y la sociedad, para devolverle a esta última su legítimo protagonismo”.

²² PATEMAN, Carol. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge University Press. Cambridge. Reimpresión de 1976. Pp. 43.

²³ PATEMAN, Carol. Op. Cit. Pp.105.

²⁴ LOPEZ MAYA, Op. Cit. Pp. 912.

La ideología de la participación ciudadana como confrontación a la democracia clásica, explica una temprana acepción que hizo Sala Constitucional en sentencia N° 23 de fecha 22 de enero de 2003 sobre la participación ciudadana, al sostener que este mecanismo era *“la vertiente subjetiva que da vida a la estructura democrática y social de derecho y de justicia del Estado venezolano”*:

“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.

De esta forma, 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”.

Por su parte, el Profesor Brewer Carías no considera que haya como tal una antinomia representación/participación en los sistemas democráticos. En su criterio, *“la democracia representativa que no asegura la efectiva participación es deficiente; pero la supuesta democracia participativa que no asegure la representación es inexistente”*²⁵. En la misma línea, el Profesor Arturo Peraza también propone una definición de democracia participativa que armoniza con la representativa:

“Definimos la democracia participativa como el modelo democrático sustentado sobre la participación ciudadana, en la cual los ciudadanos y la sociedad civil, en cuanto tales, influyen, con base a la deliberación y la decisión, en la dirección del Estado. Esto lo hacen en virtud de los intereses sociales de los que son portadores y por el derecho que nace de estos intereses a estar informados, a ser consultados, a gestionar y a controlar las decisiones públicas, con la finalidad de ampliar y hacer realidad la libertad ciudadana y la justicia social como inclusión. Esta integración sin confusión entre Estado y Sociedad es lo que permite que puedan coexistir dialécticamente el sistema representativo y el sistema directo en la democracia participativa”²⁶.

A pesar de la viabilidad teórica y funcional de la coexistencia entre los sistemas representativo y participativo de la democracia, puertas adentro de las instituciones venezolanas este último sistema ha sido considerado una alternativa contrahegemónica a las exigencias liberales de la representatividad.

²⁵ Op. Cit. Pp. 38.

²⁶ PERAZA, Arturo. *Reforma, Democracia Participativa y Poder Popular*. Revista de Derecho Público N° 112. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2007. Pp. 110.

2. Normativa fundamental de la participación ciudadana en la Constitución de 1999. Problemas que originan sus lecturas institucionales

En este aparte se revisarán las normas esenciales que establecen la participación ciudadana como derecho y deber constitucional, con algunos comentarios sobre las derivas de ambas facetas.

La Constitución vigente refiere en múltiples ocasiones la palabra “*participación*”. En concreto, establece el derecho constitucional a la participación política (art. 62) y califica al sistema de gobierno como democracia participativa, cuya base territorial sea un municipalismo que concrete la participación (art. 184).

En el Preámbulo del Texto Fundamental se postula la “*refundación de la República para establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica*”. Luego, el artículo 62 de la Constitución consagra como uno de los derechos políticos de los ciudadanos “*la participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública*” como un medio de que el pueblo, en lo individual y colectivo, logre el protagonismo que garantice su necesario desarrollo.

Dentro de los principios fundantes del gobierno democrática, el artículo 6 de la Constitución positiviza a la participación.

Por su parte, el artículo 70 *ejusdem* establece los medios en los cuales puede verificarse la participación ciudadana:

“Son medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, en lo político: la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, las iniciativas legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas cuyas decisiones serán de carácter vinculante, entre otros; y en lo social y económico, las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas en todas sus formas incluyendo las de carácter financiero, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y la solidaridad. La ley establecerá las condiciones para el efectivo funcionamiento de los medios de participación previstos en este artículo”.

Desde un punto de vista hermenéutico, la palabra “*protagónico*” corresponde a lo que Paul Ricoeur denomina <*metáforas radicales*²⁷>. En general, las metáforas son figuras del discurso que sirven de extensión al nombre, por desviación del sentido total de las palabras. La metáfora materializa una sustitución del sentido literal de una palabra (en este caso protagónica) por otro figurado (democracia protagónica, participación protagónica).

²⁷ RICOEUR, Paul. *La metáfora y el problema central de la hermenéutica*, publicado en *Hermenéutica y Acción: de la hermenéutica del texto a la hermenéutica de la acción*. Prometeo Libros. Buenos Aires, 2008. Pp. 33.

Ahora bien, existen estas metáforas radicales que en la hermenéutica reúnen significantes parciales de campos diversos de la experiencia (el adjetivo protagónico viene del mundo dramático, y alude al personaje principal de la acción, lo que da un nuevo sentido al sustantivo democracia); y en tal virtud, “*generan un número ilimitado de interpretaciones a nivel conceptual*”²⁸, al no generar ninguna información concreta sobre el sustantivo que califica.

Precisamente, desde el plano hermenéutico, esta potencia generadora de significados ha permitido expandir *ad infinitum* las vinculaciones normativas de la democracia y participación protagónica.

En 2004, por ejemplo, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia (sentencia N° 1613) dejó claro que el artículo 70 transcrito: (i) era un medio de participación directa de los ciudadanos en la gestión de las políticas y asuntos públicos, más allá de lo estrictamente político; y (ii) su aplicación requería un desarrollo legislativo (con lo que reitera el criterio de la sentencia N° 1.050 de fecha 23 de agosto de 2000):

“(...) 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. Del mismo modo, el referido precepto constitucional, contiene un mandato a los Poderes Públicos a fin de establecer la sociedad democrática, participativa y protagónica formulada en el mismo preámbulo de la Constitución, para lo cual, el artículo 70 Constitucional enuncia, de manera amplia, los campos en los cuales es ejercitable dicho derecho, no sólo en lo político sino también en lo económico y lo social.

Estas diversas formas de participación otorgan a los ciudadanos múltiples posibilidades de intervenir en los asuntos públicos, de manera que los medios o modos de participación enunciados son únicamente algunos de los que permiten el ejercicio de este derecho fundamental. Sin embargo, tal como lo establece el último aparte del artículo 70 de la Constitución “...La ley establecerá las condiciones para el efectivo funcionamiento de los medios de participación previstos en este artículo”, por lo que este derecho sólo puede ser ejercido en la forma jurídicamente prevista en cada caso, pues se trata de un derecho de configuración legal, cuya delimitación concreta queda encomendada a la ley y, además, está conectado a otros preceptos constitucionales que deben ser tenidos en cuenta al objeto de regular su ejercicio”.

Un aspecto importante en la regulación constitucional de la participación ciudadana, que puede incardinarse al contenido de este artículo 70 *ejusdem* en comentario, es que también este mecanismo democrático está consagrado como deber, en los siguientes términos:

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”.

²⁸ *Íbidem.*

Esta norma pareciera estar en contradicción con los atributos personales de la participación ciudadana, en tanto que libertad pública desde la cual las personas, a su elección, se asocian para generar un número indeterminado de situaciones jurídicas. La obligación de participar “*en la vida política, civil y comunitaria del país*” apunta a un deber moral para los ciudadanos, extraños al Principio de *Favor Libertatis*, toda vez que el citado Art. 132 puede convertirse en una interferencia para el libre desenvolvimiento de las personas.

La consagración de la participación ciudadana como deber, en lo político y social, puede generar un incentivo utilitario en las personas, en tanto se les impone una regla de reconocimiento (cumplimiento del deber = “asociado a x”) para maximizar sus beneficios personales, con independencia de sus respectivas preferencias o condiciones. En la práctica, una actitud utilitaria ante el Art. 132 CRBV puede justificar una inscripción “compulsiva” en un consejo comunal, para poder acceder a algún servicio público.

También el establecimiento de la participación ciudadana como deber constitucional puede afectar la “calidad” de este mecanismo de comunicación política entre el Estado y sus integrantes. Sobre el particular, la politóloga argentina Catalina Smulovitz ha señalado que, si bien la teoría de la democracia ha considerado a la participación ciudadana uno de sus pilares,

“estudios empíricos han mostrado no sólo que la participación ciudadana tiende a ser baja, pero que también esta correlaciona da a la estratificación social²⁹”.

Aplicado esto al caso venezolano, podría argüirse que las personas localizadas en las periferias urbanas tienen más incentivos utilitarios para asociarse en las formas organizativas del Estado Comunal, en la medida que: (i) su visibilidad es mayor a efectos de control social; y (ii) les es requerido esta asociación para entrar en el sistema de beneficios rentísticos del gobierno. Todo ello teniendo como base, de acuerdo a lo que se afirma en este ensayo, el artículo 132 CRBV³⁰.

²⁹ SMULOVITZ, Catalina. “*How Can the Rule of Law Rule? Cost Imposition through Decentralized Mechanisms*” en *Democracy and the Rule of Law*. Editado por José María Maravall y Adam Przeworski. Cambridge University Press, Cambridge, 2003. Pp. 184. Añade esta autora que los costos de participación para los ciudadanos son elevados, en tanto deben dedicar tiempo en sus hogares para informarse, y poder comprender esa información (o retransmitirla) desde cierto acervo de formación intelectual y recursos económicos.

³⁰ Conviene traer a colación aquí lo que Paul Roubier señala, que en cualquier organización colectiva el funcionamiento de los derechos subjetivos se asemeja más a un juego de poder que de derechos; diferenciando que los regímenes jurídicos de preeminencia individual se estructuran sobre derechos y obligaciones, mientras que los regímenes colectivos se organizan a partir de poderes y deberes. Vid. Op. Cit. Pp. Pág. 187.

Recapitulando, si bien la enunciación de la participación ciudadana en la Constitución vigente es extensiva, hay algunos problemas entrelazados que socavan el pleno funcionamiento de este derecho: (i) la ideología de entender la participación como forma contrahegemónica de la representatividad; (ii) el condicionamiento de la ley como factor que posibilite el ejercicio de este derecho; (iii) la hermenéutica metafórica de términos como “democracia protagónica” que diluye el contenido esencial de la participación como derecho político; y (iv) el problema de los incentivos utilitaristas que se generan al establecer como deber a la participación, a lo que se suma el deterioro en la calidad de la comunicación por esta masificación ordenada desde la Constitución.

Ante tales singularidades ideológicas y funcionales, corresponde identificar las estrategias hermenéuticas que han reducido a la participación ciudadana a un mecanismo unidimensional integrado a la elección moral del socialismo, como único sistema que permite alcanzar la justicia y satisfacción de intereses de los ciudadanos.

III. El Giro Hermenéutico de la Participación Ciudadana: Viaje al Centro del Estado Comunal

. 1. La aparición del Estado Comunal

Dentro del plano político, desde el final de 2005 se comenzó a plantear de manera abierta en el debate público la vía del socialismo como aspiración axiológica del Estado venezolano.

El punto culminante en el tema del Estado Comunal lo constituyó el referéndum de 2007, mediante el cual el Gobierno proponía una reescritura *in extenso* del texto constitucional aprobado hacía menos de una década. En lo político, el proyecto de reforma fue presentado bajo las siguientes premisas:

“(…) Es el pueblo el que reclama mayor velocidad en los cambios, que sigamos derribando barreras, obstáculos, cortando nudos gordianos que amarran que detienen, que muchas veces angustian todas estas propuestas en el terreno político, profundizar la democracia popular bolivariana, en el terreno económico, preparar las mejores condiciones y sembrarlas para la construcción de un modelo económico productivo socialista, nuestro modelo, lo mismo en lo político, la democracia socialista, en lo económico el modelo productivo socialista, en el campo de la administración público incorporar novedosas figuras para aligerar la carga, para dejar atrás el burocratismo, la corrupción, la ineficiencia administrativa, profundizar mucho más en nuestras raíces, aborígenes, afrodescendientes, profundizar más en nuestra conciencia patriótica antimperialista³¹”.

³¹ CHÁVEZ, Hugo. Cit. por BADELL MADRID, Rafael. Op. Cit. Pp. 75.

Profundizar la democracia popular en Venezuela significó para el Gobierno alcanzar el socialismo en lo político y económico. No obstante, operacionalizar este *telos* fue problemático, por la derrota electoral del referéndum en 2007. Lo que implicó adoptar una estrategia alternativa: generar el modelo socialista mediante la promulgación o modificación de instrumentos de orden legal. Para ello, la palanca constitucional sería la relectura hermenéutica de los artículos 62 y 70 CRBV.

De manera previa al proyecto de reforma constitucional, en 2006, se había promulgado la Ley Orgánica de los Consejos Comunales (los cuales ya habían aparecido en la primera edición de la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública en 2002) reformada luego reformada en 2009 (Gaceta Oficial N° 39.335 del 28 de diciembre de 2009), definidos de la siguiente manera:

Artículo 2. “Los consejos comunales en el marco constitucional de la democracia participativa y protagónica son instancias de participación, articulación e integración entre las diversas organizaciones comunitarias, grupos sociales y los ciudadanos y ciudadanas, que permiten al pueblo organizado ejercer directamente la gestión de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades y aspiraciones de las comunidades en la construcción de una sociedad de equidad y justicia social” (subrayado añadido).

Con ocasión al examen del carácter orgánico de esta Ley, dijo la Sala Constitucional en la sentencia Nro. 1.676 del 3 de diciembre de 2010:

“(…) el instrumento jurídico bajo examen torna operativo el derecho constitucional de todos los ciudadanos de participar libremente en los asuntos públicos, a través de los medios de participación y protagonismo popular que les ha reconocido el Constituyente de 1999 en los artículos 62 y 70 del Texto Constitucional, insertos a su vez en su Título III que consagra “*Los Derechos Humanos y Garantías y de los Deberes*”, es decir, regula esta modalidad de derecho constitucional de contenido político de forma frontal y directa, lo cual subsume a esta Ley en la categoría normativa de Ley Orgánica para el desarrollo de los derechos constitucionales como subtipo inmerso en el artículo 203 del mismo Texto Fundamental.

Asimismo, esta Ley fija los principios que deben orientar esta modalidad de participación a través del gobierno comunitario y la participación directa en las políticas públicas dirigidas hacia la construcción del nuevo modelo de sociedad inspirada en valores de igualdad, equidad y justicia social, por tanto, en criterio de la Sala se trata de una ley que se encuentra dirigida a regular diferentes medios de participación en las políticas públicas que desarrolla el Estado, como vinculado tema de especial trascendencia a los derechos constitucionales antes mencionados” (subrayado añadido).

De manera complementaria, la Sala Plena del Tribunal Supremo de Justicia en sentencia Nro. 23 publicada el 5 de junio de 2014, señaló acerca de los Consejos Comunales:

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

Aunque concebidos como mecanismos de participación ciudadana, en la práctica los consejos comunales han ido aplanando la separación entre los ciudadanos y el Poder Ejecutivo nacional, en detrimento de los espacios intermedios como los estados y municipios. Para algunos académicos de izquierda, esto fue visto como una garantía de funcionamiento de estas estructuras:

“Los consejos comunales están financiados directamente por instituciones nacionales del estado, de esta forma, se evita la interferencia de los órganos municipales (…) La relación entre los consejos y las instituciones establecidas, sin embargo, no siempre es armoniosa; los conflictos surgen principalmente de la lentitud del poder constituido para responder a las demandas hechas por los consejos e intentos de interferencia”³².

En la práctica, el riesgo de evitar las “interferencias” de cuerpos intermedios como gobernaciones o alcaldías, supone reducir el espacio de interacción pública entre el Estado y los ciudadanos, quienes gravitarían bajo la dirección del Poder Ejecutivo.

Tal premisa, por ejemplo, podría desvelar el contexto del objetivo 16 del denominado Plan de la Patria 2019-2025 (Gaceta Oficial N° 6.442 Extraordinario del 3 de abril de 2019):

“Promover sociedades, justas, pacíficas e inclusivas” incluye como meta a lograr en el señalado período “Consolidar y expandir el Poder Popular como componente estructural de una verdadera democracia socialista, a todos los niveles y como componente sustancial de todo el Estado y proceso revolucionario, a efectos de garantizar la irreversibilidad del proyecto bolivariano para la felicidad plena del pueblo”³³.

A su vez, de lo anterior se desglosan dos objetivos:

- (i) “Promover la construcción del Estado participativo, popular, comunal a través de la consolidación y expansión del Poder Popular organizado”; y
- (ii) “Desarrollar el Sistema Federal de Gobierno, basado en los principios de integridad territorial, económica y política de la nación, mediante la participación protagónica del

³² AZELLINI, Darío. *El Estado Comunal: consejos comunales, comunas y la democracia en el lugar de trabajo*. Revista *Kavilando* V. 5. N° 9. Ene-Jun 2013. Pp. 4. Edición en PDF.

³³ “Tercer Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación de Venezuela” www.observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/plan-de-la-patria-2019-2025-de-venezuela.

Poder Popular en las funciones de gobierno comunal y en la administración de los medios de producción de bienes y servicios de propiedad social³⁴”.

En cuanto a la suerte de la participación ciudadana propiamente dicha en el logro de estos objetivos, el concepto del Estado Comunal fijado en la Ley Orgánica del Poder Popular (Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.011 Extraordinario del 21 de diciembre de 2010) pareciera profundizar la elusión de los contenidos de la participación ciudadana como libertad y derecho político (Art. 8.8.):

“forma de organización político social, fundada en el Estado democrático y social de derecho y de justicia establecido en la Constitución de la República, en la cual el poder es ejercido directamente por el pueblo, con un modelo económico de propiedad social y de desarrollo endógeno sustentable, que permita alcanzar la suprema felicidad social de los venezolanos y venezolanas en la sociedad socialista(...)”.

Para el profesor venezolano Francisco Delgado, los textos citados pertenecerían a una especie de normatividad jurídica *ad-hoc* cuya naturaleza explica así:

“el aspecto central de esta técnica (normativa) consiste en la pretensión de darle un peso esencial y decisivo en la vida jurídica a la ideología, y restárselo al contenido específico de las proposiciones normativas”³⁵.

Esta premisa encuentra correspondencias con lo elaborado *supra* acerca de la deriva contrahegemónica de la democracia participativa. Ante tal arraigo ideológico en la construcción del Estado Comunal, se propone como hipótesis que el positivismo jurídico incluyente es la herramienta hermenéutica que permite comprender de manera mayormente satisfactoria -desde la teoría del Derecho- la validez aparente del Estado Comunal. Para el positivismo incluyente hay una bidireccionalidad validadora entre el derecho y la moral; lo que puede explicar que se haya asumido desde las instituciones, que la participación ciudadana podía integrarse de manera armónica al socialismo como medio de profundización de la democracia.

2. La constitucionalidad aparente del Estado Comunal a partir de una reapropiación moralista de la participación ciudadana desde el positivismo incluyente

La Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia ha legitimado el Estado Comunal, caracterizándolo como una aplicación directa del principio de “*participación protagónica*”, el cual ha deducido del texto de los artículos 62³⁶ y

³⁴ Íbidem.

³⁵ Vid. *Chavismo y Derecho* (Caracas: Editorial Galipán, S.A. 2017). Pp. 77.

³⁶ “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

70³⁷ CRBV. Sin mayor asidero en el derecho positivo formal, este ensayo propone -desde el plano hermenéutico- que esta interpretación se corresponde con lo que en la teoría del derecho contemporánea se ha denominado, positivismo jurídico incluyente³⁸.

El positivismo jurídico incluyente propone que la identificación de una regla jurídica como válida, así como el análisis de su aplicación a un caso concreto, puede depender de la integración de factores morales o convencionales.

Esta teoría aspira a ubicarse en un punto intermedio entre las construcciones de Raz (positivismo excluyente) y Dworkin (derecho como integridad). Si bien los críticos del positivismo jurídico incluyente lo consideran un subproducto inocuo de las ideas de Hart, sus postulados aportarían una explicación teórica satisfactoria de las operaciones hermenéuticas que realizan los órganos del sistema jurídico venezolano contemporáneo, arraigados ideológicamente -como ocurre en el caso de la participación ciudadana- en las antípodas de la democracia representativa.

Uno de los contenidos de esta teoría postula que *“el positivismo es inconsistente con los roles jugados por los principios de moral política al determinar la existencia y contenido del derecho preexistente y los derechos y obligaciones jurídicos que éste establece”*³⁹

Habiendo revisado *supra* la decisión Nro. 1.676 del 3 de diciembre de 2010 mediante la cual se ratificó el carácter orgánico de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales, se debe confrontar la sentencia N° 355 del 16 de mayo de 2017. En dicho fallo, el máximo tribunal desestimó las demandas de nulidad por inconstitucionalidad contra la reforma Ley Orgánica del Poder Público Municipal del 28 de diciembre de 2010, considerada por los recurrentes un fraude a la Constitución al contemplar -entre otras cosas- la violación del derecho a la participación ciudadana, el

pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo. Es obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica” (subrayado añadido).

³⁷ “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, las iniciativas legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas cuyas decisiones serán de carácter vinculante, entre otros; y en lo social y económico: las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas en todas sus formas incluyendo las de carácter financiero, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y la solidaridad. La ley establecerá las condiciones para el efectivo funcionamiento de los medios de participación previstos en este artículo” (subrayado nuestro).

³⁸ El desarrollo de este acápite parte de las ideas del iusfilósofo Wilfrid J. Waluchow. Op. Cit., Pp. 181 y ss. De manera concreta, defiende este autor que *“las consideraciones morales pueden figurar de un modo apropiado en la aplicación del derecho i.e. los intentos de determinar la existencia o el contenido de las leyes válidas, pero no es necesario que lo hagan”* y luego continúa *“(…) el positivismo debe ser abandonado en su totalidad porque necesariamente excluye a la moral de los fundamentos posibles del derecho válido, y la moral parece a veces figurar de este modo”* Pp. 181.

³⁹ Waluchow, Op. Cit. Pp. 184.

carácter local de la *comuna* en coexistencia forzosa con los municipios⁴⁰, y la delegación en los *consejos comunales* de la elección de los miembros de las juntas parroquiales (que la reforma transformaba en juntas parroquiales comunales), quienes hasta entonces eran elegidos mediante sufragio universal directo.

De entrada, la Sala advierte en cuanto a las denuncias de fraude constitucional que sólo analizará si la intervención de grupos comunales viola los principios de autonomía municipal y descentralización territorial. Incluso agrega:

“se hace necesario analizar si la intervención de ciertos órganos o entes de la Administración Pública, - como es el caso de los grupos comunales-, dentro de la organización administrativa del Estado, incorporadas en un proyecto de reforma constitucional cuya aprobación haya sido rechazada, implica que éstas no pueden ser incluidas posteriormente en la estructura organizacional de la Administración” (subrayado añadido).

Por primera razón, establece la Sala:

“la incorporación en la reforma de la Ley objeto de impugnación se materializa por aplicación directa de los mandatos de la Constitución de 1999 y no por identidad con el proyecto sometido a votación popular en el año 2007, toda vez que las propuestas de la reforma constitucional no fueron incluidas en la última modificación realizada a la Ley municipal (...) Así, podría suscitarse que una norma contenida en el proyecto de reforma constitucional, desaprobado en el referendo 2007, sea susceptible de ser promulgada posteriormente mediante ley, siempre que su implementación en el plano de la legalidad esté amparada por la Constitución.” (subrayado añadido).

El análisis del Estado comunal entra cuando la Sala pasa a juzgar el argumento según el cual *“el establecimiento de un Estado comunal paralelo, “...irá vaciando progresivamente...” las competencias municipales, alterando su esencia para responder a las finalidades del “poder popular” como parte del Poder Público”*.

Partiendo de un análisis de las normas de derecho positivo sobre la descentralización administrativa, la Sala establece a continuación la colectividad también se encuentra habilitada a ejercer competencias por descentralización, *“mediante un doble aspecto constitucional, previsto tanto en las normas constitucionales en materia de descentralización -entiéndase en este punto el artículo 184 constitucional- y las disposiciones fundamentales relativas al derecho de participación”*.

Con base en la democracia directa, la Sala Constitucional deduce que hay *“un sentido del derecho de participación plasmado en el pleno ejercicio de funciones administrativas que trascienden más allá de una simple acción eventual o accidental”*. Ya que la ciudadanía podría organizarse para gestionar *“tareas que pertenezcan a los distintos niveles político-territoriales”, “sin que medie un solo mecanismo o esquema normativo para su integración”*.

⁴⁰ De manera concreta, señalaban los recurrentes: *“a pesar de que el municipio es formalmente la unidad política primaria de nuestro Estado federal, existirá la comuna como espacio territorial inferior al municipio (...)”*.

Según se observa, la sentencia N° 355 en examen considera que la partícula elemental del *Estado Comunal* se encuentra en la participación protagónica del pueblo, a que se refieren los Arts. 62 y 70 CRBV, ya que este derecho les permitiría a los grupos organizados asumir competencias de los entes políticos territoriales de rango constitucional “*sin que medie un solo mecanismo o esquema normativo para su integración*”. De manera sugestiva, la Sala cita al respecto las ideas del jurista argentino Roberto Dromi:

“La participación de la gente y de sus dirigentes debe ser activa, integral y equilibrada; efectiva, comprometida y responsable. No debe quedar sólo en la letra de la ley, sino primordialmente en el espíritu de los pueblos; en este orden, requiere de la promoción y el respeto de las asociaciones intermedias por parte del Estado” (subrayado añadido).

Entre sus premisas hermenéuticas, la Sala Constitucional señala que el Art. 62 CRBV designa “*una nueva concepción en materia de participación*”, cuyo origen se alinea con el valor constitucional de establecer una “*sociedad participativa y protagónica*”:

“(…) al referirse al postulado constitucional de participación popular en los temas políticos del Estado (..) ello responde a una consecuencia obligada de los principios democráticos definidos en la Constitución, donde se entiende que los poderes del Estado emanan del pueblo, con lo cual se reconoce la participación de los ciudadanos y ciudadanas, a través de una serie de derechos establecidos en la Carta Magna, orientados al cumplimiento de los fines primordiales de los poderes públicos. Ahora bien, esta intervención se concreta en un derecho general a participar en los procesos de decisión en las distintas áreas como la económica, social y cultural, no limitándose a la designación de representantes a cargos públicos de representación popular, toda vez que lo que se plantea, en definitiva, es el protagonismo fundamental de las ciudadanas y ciudadanos, la participación como nuevo paradigma determinante del nuevo régimen constitucional, lo que implica una nueva 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” (subrayado añadido).

Luego sostiene:

“(…) debe entenderse que el derecho a la participación también forma parte del sentido dado por la Constitución para estructurar que el cumplimiento en la satisfacción de las cargas públicas llevadas a cabo por los mismos ciudadanos, por lo que el sentido de la actuación directa sobre sus propios asuntos, como se indicase, no se inicia y culmina en el desarrollo de los derechos políticos. Esa connotación también se encuentra determinada en el cumplimiento de funciones originariamente adjudicadas al Estado (..) Esto comprende una integración de los derechos sociales con los asuntos públicos, eliminando la antigua dicotomía existente entre el Estado y la sociedad civil y procurando una aproximación entre ambos.” (subrayado añadido).

Dentro de esta misma línea argumentativa, la Sala establece que el establecimiento de formas participativas de democracia directa no socava las potestades públicas (como la autonomía municipal):

“(…) independientemente de que la Administración Pública asuma la prestación de los servicios encomendados, el orden sistemático de los artículos 62, 70 y 184 de la Constitución establecen la factibilidad de que los grupos sociales, debidamente organizados, asuman, cuando se encuentren en niveles óptimos de su capacidad, la prestación de servicios públicos (...). Ello es el sentido que otorga el artículo 62 constitucional al papel protagónico de la ciudadanía. (...) Asimismo, el Estado, mediante la actuación de los distintos niveles político-territoriales, está en el deber de elaborar los sistemas normativos y las políticas de ejecución que permitan la aproximación de las competencias y los servicios a los entes político-territoriales inferiores y de éstos hacia la población (...) (subrayado añadido).

De esta manera, el Estado Comunal tendría linaje directo con la Constitución al considerarse: una categoría de la “*participación protagónica del pueblo en los asuntos públicos*”, que lo habilita a asumir competencias administrativas de entes descentralizados territorialmente, por vía de democracia directa sin socavar su autonomía. Ello a pesar de que la propia Sala abre la puerta para que estas competencias ejercidas vía participación ciudadana se “compartan” con el respectivo ente descentralizado:

“(…) el ciudadano tiene a la mano una herramienta esencial para asumir su rol en una sociedad democrática, participativa y protagónica (*cf.* Preámbulo de la Constitución), y se sientan las bases para que el Municipio disponga de un ente para la discusión y toma de decisiones de manera compartida”.

A la luz del positivismo jurídico incluyente, esta interpretación es válida aun cuando se aparte de la gramática constitucional *strictu sensu* que sujeta la descentralización a la garantía de la reserva legal, por cuanto es legítimo acudir a razones y consideraciones de orden valorativo para adjudicar la legitimidad de una norma. Lo cual es rechazado por el positivismo clásico.

Visto que las interpretaciones de la SC tienen carácter vinculante, el sentido normativo de los artículos 62 y 70 CRBV contenido en la sentencia N° 355 respecto al Estado Comunal tiene fuerza institucional legítima. Esto es, las consideraciones valorativas de la Sala al postular a la participación ciudadana como fundamento constitucional del Estado Comunal, se incorporan al contenido deóntico de ambas normas, lo que resulta en la instauración de un estándar de validez “expandido” y límite a futuras interpretaciones en esta materia.

Ello genera problemas de mayor envergadura a la luz del control ciudadano de sus propios medios de participación, toda vez que la confrontación de la actividad de la *comuna*, el *consejo comunal* o cualquier otra institución del *Poder Popular* deberá realizarse desde la hibridación de una dimensión moral determinista que apunta como horizonte último a la construcción del socialismo venezolano, con las normas que consagran la participación ciudadana como libertad y derecho político. Pues ambos elementos serán necesarios para concluir si un acto jurídico es válido, de acuerdo a la posición hermenéutica examinada.

Una muestra de la vigencia de este criterio es la sentencia N° 1.048 de la Sala Constitucional dictada el 25 de noviembre de 2022, en la cual se anuló una ordenanza de rezonificación urbana, al considerar que el municipio emisor de la normativa había transgredido el Art. 70 CRBV por no haber consultado al *consejo comunal* existente en la respectiva localidad, sobre el cambio de zonificación. Para la Sala, la omisión en la consulta al *consejo comunal* infringió el derecho a la participación protagónica de los ciudadanos residentes en ese municipio.

De manera cónsona con el positivismo jurídico incluyente, la Sala Constitucional también yuxtapone en esta sentencia N° 1.048 su compromiso moral respecto a la participación protagónica, con los mecanismos positivistas tradicionales, al equiparar por analogía la convocatoria del consejo comunal, con la consulta obligatoria a la sociedad organizada en el proceso de formación de leyes que establece el artículo 211 de la Constitución.

Lo anterior incita a elaborar hipótesis, a cuál más sugestiva, en la que los conflictos que se generen dentro de un consejo comunal, o entre un consejo comunal y una junta de condómino o asamblea de vecinos, puede ser resuelto. Si el socialismo es una regla de reconocimiento moral entre los ciudadanos, ¿hay mecanismos de participación más ideológicamente puros que otros? ¿Qué ocurre si una de las partes en el conflicto no comulga de manera expresa con el ideario político del Estado Comunal?

Esto lleva a este ensayo a plantearse, por lo menos en abstracto, el problema de la judicialización de la participación ciudadana en el marco del Estado Comunal.

3. El desafío de judicializar la participación ciudadana en el control del Estado Comunal: la justicia de paz comunal.

La Ley Orgánica de la Jurisdicción Especial de Justicia de Paz Comunal (Gaceta Oficial N.º 39.913 del 2 de mayo de 2012) tiene por objeto (Art. 1)

“establecer las normas de organización y funcionamiento de la jurisdicción especial de la Justicia de Paz Comunal, como ámbito del Poder Popular e integrante del sistema de justicia, para el logro o preservación de la armonía en las relaciones familiares, en la convivencia vecinal y comunitaria, así como resolver los asuntos derivados del ejercicio del derecho a la participación ciudadana, relacionado con las actuaciones de las instancias y organizaciones del Poder Popular”.

Según se observa, de una manera muy genérica la ley atribuye a esta “jurisdicción especial” el conocimiento y resolución de los conflictos *“derivados del ejercicio del derecho de participación ciudadana, relacionado con las actuaciones de las*

instancias y organizaciones del Poder Popular". El Art. 2 *ejusdem* señala que los medios de resolución de conflictos en la justicia comunal pueden ser el arbitraje, la mediación y la conciliación.

El artículo 8.3. de la ley en examen asigna a estos jueces de paz la competencia para conocer "*de los conflictos o controversias entre miembros de la comunidad derivados de la aplicación de ordenanzas relativas a la convivencia, cartas comunales y Reglamentos de convivencia de los Consejos Comunales*". Los numerales 12 y 13 de este artículo 8 integran a la jurisdicción de paz de la justicia comunal:

“12. De las actuaciones, abstenciones, negativas o las vías de hecho de los Consejos Comunales, Comunas, demás instancias y organizaciones del Poder Popular, relacionadas con la aplicación de mecanismos, procedimientos y normas de funcionamiento y las derivadas del derecho a la participación ciudadana con relación a las instancias y organizaciones del Poder Popular.

13. Conocer de las denuncias y acciones interpuestas, relacionadas con Consejos Comunales, Comunas, demás instancias y organizaciones del Poder Popular, que se deriven directa o indirectamente del ejercicio del derecho a la participación”.

La lectura *ad liminem* de las normas citadas confronta a los ciudadanos con -al menos- tres problemas concretos que afectan no sólo su ejecución sino su propia validez jurídica: (i) la laguna que existe acerca de la naturaleza jurídica de las instituciones del Estado Comunal; (ii) las fórmulas genéricas de vinculación de la actividad administrativa de tales órganos y entes al bloque de la legalidad; y (iii) la preeminencia de los derechos colectivos sobre los particulares en el marco del sistema político subyacente.

En el caso de los Consejos Comunales, ni la ley o la jurisprudencia señalan su naturaleza jurídica⁴¹. La Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (Art. 7, numeral 4) apunta a una taxonomía de estas organizaciones, al establecer que los consejos comunales “*y otras entidades o manifestaciones populares de planificación, control, ejecución de políticas y servicios públicos*” son sujetos de aplicación de esa normativa adjetiva “*cuando actúen en función administrativa*”.

La redacción de esta norma permite sugerir que los consejos comunales y las otras “*entidades o manifestaciones populares de planificación, control, ejecución de políticas y servicios públicos*” serían personas de derecho privado, que pueden ejercer funciones administrativas. Sin embargo, el artículo 155 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de

⁴¹Mediante sentencia de fecha 11 de febrero de 2021 la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia declaró: “*los consejos comunales se constituyen como organizaciones mediante las cuales los ciudadanos y ciudadanas se integran y bajo esta modalidad ejercen el derecho constitucional a la participación en los asuntos públicos (...) dichas entidades se encuentran sujetas al control de la Jurisdicción Contencioso Administrativa cuando actúan en función administrativa, siendo una de las formas en que esta se materializa la emisión de los llamados actos administrativos. Además, se observa que los consejos comunales tienen atribuida legalmente la competencia para expedir constancias de residencia (...) y como tales deben reputarse como actos administrativos*”. Sin embargo, nada resuelve este fallo sobre la naturaleza jurídica de los consejos comunales.

Administración Pública, cuyo supuesto delega al reglamento “*lo concerniente a los documentos producidos por los consejos comunales, comunidades organizadas o entidades privadas que presten servicios 2públicos*”, categoriza a los consejos comunales en una subjetividad diferente a las personas de derecho privado.

Por su parte, la creación de una justicia de paz comunal también apuntaría a incluir al Estado Comunal y sus órganos dentro de las personas de derecho privado.

Ya en lo que corresponde al problema de las fórmulas genéricas de atribución competenciales, se tiene que los órganos del Estado Comunal existen como sujetos de derecho en el sistema jurídico venezolano. En el ejercicio de sus actividades, llevan a cabo cometidos asignados por las leyes que inciden en la esfera de derechos de los ciudadanos, generando situaciones jurídicas cuya protección correspondería, en última instancia, a los órganos del Poder Judicial.

Sin embargo, la Ley Orgánica de la Jurisdicción Especial de Justicia de Paz Comunal supondría una apropiación de estos conflictos en una sede alternativa, lo cual pareciera consistente con lo dicho *supra* acerca de la hibridación ideología/derecho con que se ha construido la legitimidad de estas estructuras. El examen de los materiales jurídicos que agrupan a los consejos comunales, comunas y demás agregados, abonan a esta tesis; toda vez que carecen de la estructura clásica que les corresponde en tanto que reglas atributivas de competencias administrativas.

La consecuencia directa de esta falencia sobre la esfera ciudadana es la ausencia de mecanismos transparentes de conocimiento del alcance de las atribuciones de estos órganos innovativos; y aún más importante, el silencio de los derechos subjetivos frente al Estado Comunal con la subsecuente falta de estándares legales de control de su respectiva actividad u omisión.

De todo lo anterior se podría concluir que los derechos dentro del sistema de Estado Comunal ya no son sean un fin en sí mismos, sino que -por ejemplo- un obstáculo a la imposición de una participación política o social construida desde el poder, que apague la individualidad de los ciudadanos.

De te fabula narratur. ¿Pueden ceder las bases propias del sistema que hacen posible la participación ciudadana?

La parte conclusiva de este ensayo se titula con cita muy utilizada del poeta romano clásico Horacio (de su obra *Satire*), y quiere decir “*es de ti quien habla esta fábula*”. Se trata de un llamado de atención a caer en cuenta de la alusión que encierra la trama.

Este ensayo nos habla a nosotros, los venezolanos. Las ideas esbozadas acerca de los fundamentos y las derivas moralistas del derecho a la participación ciudadana tienen como propósito expresar la magnitud de las divergencias, entre la comprensión mayoritaria de nuestra libre determinación, frente al modelo colectivista que proponen las instituciones en aras del logro de la justicia y felicidad social.

La ideología hermética que subyace en el Estado Comunal, su carácter moralmente imperativo y su inexorable juego de poderes y deberes en detrimento de la individualidad -en criterio de quien suscribe- colocan en riesgo los presupuestos de la participación ciudadana. De la extensa literatura política sobre el tema, se ofrece aquí un esquema del académico Jeremy Waldron, para quien existen cuatro presupuestos que hacen deseable la solución de los conflictos en sede de consenso vía acuerdos:

- “Existencia de instituciones democráticas funcionando razonablemente bien, que respetan los valores procedimentales de deliberación responsable e igualdad política, plasmados a través de una legislatura representativa, elecciones políticas periódicas, y mecanismos que garantizan el debate en las instituciones políticas y en la sociedad.
- Existen instituciones judiciales que funcionan de manera razonable y resuelven los conflictos individuales aplicando el derecho.
- Existe un compromiso serio con las ideas del respeto a los derechos humanos individuales y de las minorías, y con esta finalidad se ha dotado una carta de derechos.
- Las cuestiones sobre el contenido y alcance de los derechos fundamentales están sujetas a desacuerdos políticos y morales sinceros y persistentes⁴²”.

⁴² Cit. por Morales, Leticia. *Derechos sociales constitucionales y democracia*. (Madrid: Marcial Pons. 2015). Pp. 294-295.

A lo largo de este ensayo, se ha intentado demostrar que, a raíz del paradigma de la *democracia participativa y protagónica*, las instituciones han avanzado en la desarticulación de las instancias deliberativas y los cuerpos intermedios propios de la democracia representativa.

La jurisprudencia vinculante de la Sala Constitucional ha adoptado formas de positivismo incluyente o suave para dar validez a una estructura organizativa con base político-territorial no prevista en la Constitución, desde una interrelación moralista con los derechos de participación ciudadana, privándolos de su sustancia tuitiva. También fue dicho en este ensayo que el rol de los derechos en el Estado Comunal está subyugado a los estándares éticos socialistas, que desconfían *a priori* de la tradición liberal de los derechos humanos.

Finalmente, en esta contraposición sumaria de las precondiciones de viabilidad institucional para lograr acuerdos (según Waldron) con la dinámica del Estado Comunal, no se aceptarían los desacuerdos con la visión socialista de los derechos, so pena de aislarse del circuito de provisión de bienes y servicios públicos a cargo de los consejos comunales y el resto de los órganos del denominado Poder Popular.

Se hace necesario, en consecuencia, rescatar para la ciudadanía los espacios propios que correspondan a su sentido de la libertad, identidad y autonomía. El derecho a la asociación debe corresponder a las aspiraciones de sus participantes, en tanto pretenden transmitir sus opiniones, ideas y diferencias a los diversos estamentos del Estado.

Tal y como sostiene Chantal Mouffe citada *supra*, el pluralismo es el vaso comunicante entre las *demandas de igualdad* y las *demandas de libertad* de una sociedad. El Estado Comunal rompe el equilibrio de dicha correspondencia.

De te fabula narratur, el ejercicio pleno de la participación ciudadana está ahora más que nunca afincado, en consecuencia, en la propia persistencia de la democracia a la amenaza de reducción unidimensional de las libertades.

Bibliografía

AZELLINI, Darío. *El Estado Comunal: consejos comunales, comunas y la democracia en el lugar de trabajo*. Revista Kavilando V. 5. N° 9. Ene-Jun 2013. Edición en PDF

BADELL, Rafael. *"Del Estado Federal al Estado Comunal"* Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Caracas. Serie Estudios, 133.

BOBBIO, Norberto. *Democracia y Pluralismo*. Revista De Ciencia Política Vol. 8 N° 1-2. Santiago de Chile, 1986. consultada en <https://ojs.ucd/index.php/rcp/artide/view/13796>.

BLANCO-URIBE QUINTERO, Alberto. *El Derecho a la Participación en el Pensamiento Republicano de Francisco Javier Yanes*. Revista Electrónica de Investigación y Asesoría Jurídica – REDIAJ N.º 8. Instituto de Estudios Constitucionales. Caracas, Febrero 2017.

BREWER CARÍAS, Allan. *Estudios sobre el Estado Comunal o Estado del Poder Popular*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2021.

CARBALLO MENA, César. *Diálogo Social. Perspectiva Latinoamericana. Libro Homenaje a Cecilia Sosa Gómez*. Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Caracas, 2021

CORONIL, Fernando. *El Estado Mágico. Naturaleza, dinero y modernidad en Venezuela*. Nueva Sociedad. Caracas, 1997.

DELGADO, Francisco. *Chavismo y Derecho*. Editorial Galipán, S.A. Caracas, 2017.

LACLAU, Ernesto y Chantal Mouffe. *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*. Siglo XXI. Madrid, 1987.

LÓPEZ MAYA, Margarita. *Participación y poder popular en Venezuela: antes y ahora*. Revista Historia N° 3 Volumen 3. 2014.
_____. *Del viernes negro al referendo revocatorio*. Editorial Alfa. Caracas, 2005.

MACHADO, Jesús. *Participación social y consejos comunales en Venezuela*. Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales v.15 N° 1, abril 2009. Caracas, 2009.

MORALES, Leticia. *Derechos sociales constitucionales y democracia*. Marcial Pons. Madrid, 2015.

MOUFFE, Chantal. *Agonistics. Thinking the world politically*. Verso. London, 2013.

PATEMAN, Carol. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge University Press. Cambridge, Reimpresión de 1976.

La Lectura Moralista y Unidimensional del Derecho a la Participación Ciudadana en la Legitimización del Estado Comunal: Un Giro Hermenéutico Según la Legislación y la Jurisprudencia en Venezuela.

FRANCISCO J. RAMOS MARÍN

PERAZA, Arturo. *Reforma, Democracia Participativa y Poder Popular*. Revista de Derecho Público N° 112. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2007.

RICOEUR, Paul. *La metáfora y el problema central de la hermenéutica*, publicado en *Hermenéutica y Acción: de la hermenéutica del texto a la hermenéutica de la acción*. Prometeo Libros. Buenos Aires 2008

ROUBIER, Paul. *Droits subjectifs et situations juridiques*. Dalloz. París, 2005.

SCHMITT, Carl. *Legalidad y Legitimidad*. Aguilar S.A. de ediciones. Madrid, 1971.

SMULOVITZ, Catalina. *How Can the Rule of Law Rule? Cost Imposition through Decentralized Mechanism* en *Democracy and the Rule of Law*, Editado por José María Maravall y Adam Przeworski. Cambridge University Press. Cambridge 2003.

WALUCHOW, Wilfrid. *"Positivismo Jurídico Incluyente"*. (Madrid: Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales). 2007.