UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL TÁCHIRA
VICERRECTORADO ACADÉMICO
DIRECCIÓN GENERAL DE ESTUDIOS DE POST GRADO
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO

FORMAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MUNICIPIO VENEZOLANO

San Cristóbal, Febrero de 2009

UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL TÁCHIRA
VICERRECTORADO ACADÉMICO
DIRECCIÓN GENERAL DE ESTUDIOS DE POST GRADO
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO

FORMAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MUNICIPIO VENEZOLANO

Trabajo de Grado para optar al Título de Especialista en Derecho Administrativo

Autor: Rosario Raga Garavito
Tutor: Julio C. Hernández C.

San Cristóbal, Febrero de 2009

APROBACIÓN DEL TUTOR

En mi carácter de tutor del trabajo de grado presentado por la ciudadana **Rosario Raga,** para optar al titulo de Especialista en Derecho Administrativo, cuyo titulo es **"Formas de Participación Ciudadana en el Municipio Venezolano"** considero que dicho trabajo reúne los requisitos y méritos suficientes para ser sometido a la evaluación correspondiente.

En San Cristóbal en el mes de Enero de 2009.

Abog. Julio César Hernández Colmenares
C. I. V. 5.033.786

UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL TÁCHIRA
DIRECCIÓN GENERAL DE ESTUDIOS DE POST GRADO
ÁREA DE DERECHO
ESPECIALIDAD EN DERECHO ADMINISTRATIVO

APROBACIÓN DEL JURADO

FORMAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MUNICIPIO VENEZOLANO

Por: Rosario Raga

Trabajo especial de grado en la especialización de Derecho Administrativo aprobado en nombre de la Universidad Católica del Táchira, por el jurado abajo firmante en la ciudad de San Cristóbal, a los _____ días del mes de _____de_____.

Nombres y Apellidos
C. I. V. Nº

Nombres y Apellidos
C. I. V. Nº

DEDICATORIA

A la memoria de mi hermana Reina Mariela, una mujer que supo afrontar con gran fortaleza, entereza, y valentía, las pruebas de la vida.

Rosario

RECONOCIMIENTOS

A mis padres, María Teresa y Tarsicio, por su gran amor y apoyo incondicional.

A mis hermanas, Milagro, Maribel y mi sobrina Sthefany por tanta solidaridad y generosidad.

A la Dra. Nancy Lobo, por su apoyo y amistad.

Al Dr. Julio Cesar Hernández, por su experiencia y conocimientos tanto en el área de la metodología como en el campo del Derecho Administrativo.

Al Consejo Legislativo del Estado Táchira, por permitirme desarrollarme como profesional y por su aporte para obtener este logro.

A ellos mi agradecimiento y respeto.

Rosario

INDICE

pp.

Resumen x

Introducción 1

CAPÍTULO

I PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA 4

Objetivos 10
General 10
Específicos 10
Importancia Y Justificación 11

II MUNICIPIO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA 14

Antecedente Histórico 14
Período De Conquista 14
Período De Colonia 16
Revolución De Los Comuneros 18
Período De Independencia 19
Período De La Federación 20
Período De La Revolución Liberal Restauradora 21
Período De Rehabilitación Nacional 21
Revolución De Octubre De 1945 22
Democracia En Los Años 60 23
Deslegitimación Del Sistema Democrático Venezolano 23

III EL MUNICIPIO EN LA FORMA DE ESTADO 26

Estado Federal Descentralizado 26
Crítica a la Forma de Estado 28
Base Constitucional de la Autonomía Municipal 29
Autonomía Local: Concepto 30
Delimitación del Término 31
Organización Municipal 34
Gobierno Municipal Participativo 36

IV GARANTIAS Y CONTROLES MUNICIPALES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA 39

Noción General 39
Participación Como Deber 41
Fundamento Legal 42
Doctrina Constitucional Sobre Participación 43
Derechos Políticos 44

Consejos Locales De Planificación Pública 49
Iniciativa Legislativa 50
Obligación De Informar 51
Trasmisión De La Información 52
Control De Juridicidad Legislativa 55
Incumplimiento Al Plazo De Decisión 56
Control De Legitimidad Legislativa 56
Control Patrimonial De Bienes Inmuebles 58
Iniciativa Popular Para Creación De Municipios 59
Participación Ciudadana En La Formación De Actos Normativos Locales 59
Remisión De Proyectos 63
Obligatoriedad De La Consulta 65
Consulta Pública De Reglamentos 66
Referendo Popular 67
Ventajas 68
Amenazas A La Institución 69
Justicia De Paz: Finalidad Y Justificación 70
Planes Estratégicos 72
Presupuesto Participativo 74

V FORMAS DE ORGANIZACION COMUNITARIA 75

Requisitos Para La Participación 75
Comunidad Organizada 76
Cabildos Abiertos 78
Asambleas De Ciudadanos 80
Convocatoria 80
Reunión 80
Acciones Por Omisión 81
Consejos Comunales: Aproximación Conceptual 82
Objeto 82
Utilidad 82
Obligaciones 83
Espacio De Participación 84
Asociaciones De Vecinos 85
Finalidad 87

VI DESCENTRALIZACIÓN DEL MUNICIPIO A LAS COMUNIDADES ORGANIZADAS Y GRUPOS VECINALES 90

Importancia De La Descentralización 90
Cuestionamiento De La Norma Constitucional 92
Tesis Contraria 94
Operacionalización De Variables 97

VII METODOLOGIA 98

Tipo de Investigación 98
Diseño Documental 99
Técnicas para Recolección de Información 101
Análisis e Interpretación de la Información 101
Procedimiento 103

VIII CONCLUSIONES 104

Definición de Términos Básicos 108

Referencias 112

UNIVERSIDAD CATOLICA DEL TACHIRA
DIRECCIÓN GENERAL DE ESTUDIOS DE POSTGRADO
AREA DE DERECHO
ESPECIALIDAD EN DERECHO ADMINISTRATIVO

FORMAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ÁMBITO MUNICIPAL VENEZOLANO

Autor: Rosario Raga Garavito
Tutor: Julio César Hernández C.
Fecha: Febrero 2009

RESUMEN

La presente investigación ha tenido como objetivo fundamental analizar las distintas formas de participación con que cuenta el ciudadano en el ámbito municipal venezolano, y que le permiten coadyuvar no sólo en el diseño, ejecución, control y evaluación de políticas públicas, sino también contar con un conjunto de instituciones constitucionales como los referendos, las asambleas de ciudadanos o los Consejos Locales de Planificación Pública entre las más usuales, cuando aquellas no brindan los resultados mejor deseados a la comunidad, pues es precisamente el Municipio, el nivel político-territorial, que constitucionalmente está obligado a promover esa investigación, dentro de los parámetros de la autonomía que le es otorgada. Para cumplir este cometido, se entendió que había que intentar sistematizar toda la información que sobre la organización comunitaria existe, principalmente la contenida en la legislación respectiva lo mismo que la doctrinaria, para adecuarla como producto final en una efectiva participación, que exigen de los funcionarios públicos mayor responsabilidad y talento al momento de llevar adelante políticas públicas; pero haciendo la salvedad que cada punto o aspecto tratado fue abordado con un sentido positivo y algunas veces crítico, ante injustificadas actuaciones o posturas de los agentes de la Administración Pública que desconociendo su obligación de abrir espacios a la participación, entiéndase descentralizar, llevan adelante una labor mediocre y algunas veces subordinada o parcializada por una determinada corriente política, afectándose de esta manera importantes valores que rigen la función administrativa que aunque todavía desconocidos o irrespetados por efectos contrarios a ésta, deben ser protegidos y trasmitidos a la población del país, por ser una alternativa eficiente y válida para dar respuesta a las aspiraciones soberanas de poder contar con vías de participación aptas para decidir de manera directa la forma en que se va a desarrollar la actividad administrativa y de esta manera poder evaluar la labor de su o sus representantes populares.

Descriptores: Municipio, participación, organización comunitaria, descentralización, administración pública.

INTRODUCCIÓN

El tema de Participación Ciudadana en la Gestión Pública Local, ha sido y es, en los últimos veinte (20) años, uno de los que más ha concitado el interés de las personas que desde la óptica del Derecho Administrativo Municipal venezolano, emprendieron el difícil camino de explicar los múltiples problemas de gobernabilidad y deslegitimación que se han presentado en el país, por la no implementación de verdaderas políticas de gobierno en este sentido, ya que las existentes se caracterizaron por no dar cabida a las distintas formas de organización ciudadana en la formulación, ejecución, control y evaluación de planes y programas, que aun cuando incidieron en su calidad de vida, fueron diseñados en los más conspicuos y apartados escenarios de los partidos políticos del estatus, que para finales de la década de los 80 y comienzos de la década siguiente, ya acusaban dentro de la opinión pública venezolana un marcado rechazo y cuestionamiento a sus procederes, dado que para nada consultaban o incorporaban a las comunidades o asociaciones organizadas en sus decisiones.

Ahora bien, dentro del actual marco social, jurídico y político que confronta el país, no es suficiente abordar el estudio de esta materia únicamente bajo la perspectiva del fenómeno político denominado por la doctrina constitucional venezolana "Centralismo de Partidos" o "Federación Centralizada", que acertadamente explicó la crisis de participación acaecida en el ámbito municipal venezolano. Se hace necesario por tanto adicionar al elemento político, otras variables que van a influir determinantemente en la estabilidad y perfeccionamiento de la Democracia, como por ejemplo la relacionada a la voluntad que tengan los ciudadanos para organizarse, las estrategias que desde los gobiernos locales se puedan desarrollar conjuntamente con los ciudadanos para alcanzar niveles importantes de eficacia y eficiencia administrativa, la actitud e interés ciudadano por hacerle seguimiento a sus propios diseños de acción pública, el arraigo por la planificación como una herramienta útil para el desarrollo local, el grado de

participación vecinal en todo cuanto tiene que ver con los procesos legislativos y otras variables que a lo largo de la presente investigación se consideraran.

Así pues, a lo largo de este trabajo de investigación, se plantearon y algunas veces se discernieron las cuestiones que a juicio de la autora debían ser controvertidas o compartidas por su indiscutido interés, para de esta manera darle una faz analítica al mismo, buscando simultáneamente con ello contribuir a compilar, ampliar y profundizar el estudio de las distintas formas de Participación Ciudadana en el Ámbito Municipal Venezolano, por ser el Municipio, la entidad territorial donde se vive con mayor intensidad, la interactividad que cotidianamente se presenta entre el gobierno local y sus ciudadanos, en razón de su carácter de unidad política primaria dentro la organización territorial nacional.

En ese orden de ideas, el trabajo que a continuación se presenta a consideración de las dignas autoridades del jurado, consta de ocho (08) capítulos, nominados cada uno de ellos de la siguiente manera: el Capítulo I, Planteamiento del Problema, aquí se detectan las distintas circunstancias que hacen viable el proceso de Participación como una forma de mejorar la calidad de la Democracia venezolana; el Capítulo II se denomina Municipio y Participación Ciudadana, en donde se hace una descripción histórica del fenómeno objeto de este trabajo de investigación, destacándose en cada uno ellos el papel del Municipio, como ámbito propicio para las reivindicaciones ciudadanas en la lucha por conseguir espacios de participación especialmente en la política. En el Capítulo III, el Municipio en la Forma de Estado, se presentan las características del Estado Federal Descentralizado, y las interpretaciones más relevantes que sobre la autonomía municipal se han vertido a partir de la Constitución vigente de 1999.

El Capítulo IV, se dedicará a detallar las garantías y controles municipales de participación en donde se procura dar a conocer las nociones sustantivas aplicables en el nivel político-territorial local, como los controles ciudadanos a la acción legislativa, sin olvidar la doctrina constitucional que sobre Participación Ciudadana, ha pronunciado la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, como un irrenunciable derecho político, así como sobre la iniciativa popular para la creación

de Municipios, el objeto del referéndum popular y las peculiaridades mas sobresalientes en torno a la Justicia de Paz como medio alternativo de resolución de conflictos. Y en el Capítulo V, de las Formas Legales de Organización Local, se explanan una serie de especificidades en torno a las comunidades organizadas, como las Asociaciones de Vecinos, las Asambleas de Ciudadanos o las Asociaciones de Consumidores.

El Capítulo VI, comprendió todo lo concerniente a la Descentralización de los Municipios a las Comunidades Organizadas y demás asociaciones vecinales, comentándose desde visiones contrapuestas el alcance de la norma contenida en el artículo 184 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, junto con los caracteres más destacados de la Descentralización. En el Capítulo VII se tratará todo lo concerniente a la metodología empleada para el desarrollo de este trabajo de investigación. En el Capítulo VIII, última sección de esta investigación se presentarán las conclusiones obtenidas luego de explorar con un alto sentido de responsabilidad y fe en lo cumplido, todas las fuentes documentales, legales y electrónicas a las que pudimos acceder.

Se ha presentado entonces una extensa y variada compilación doctrinaria, legislativa y jurisprudencial sobre el tema objeto de la investigación, ojala y lo decimos con la mayor humildad, la misma pueda satisfacer las justificadas expectativas de quienes desde la Universidad Católica del Táchira miraron y creyeron, hacia y en los valores profesionales de esta entidad federal.

CAPÍTULO I

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La lucha por la Participación dentro del Municipio no es algo nuevo dentro de la evolución constitucional del país, dado que en distintos períodos de nuestra historia se han suscitado diversidad de episodios sociales protagonizados por individualidades o comunidades organizadas en contra de malos gobiernos, que no tomaban en cuenta sus pareceres respecto de las decisiones que tenían que ver con las cosas que afectaban sus vidas. Ha sido entonces el Municipio un espacio natural para el reclamo de reivindicaciones sociales de la comunidad, cualesquiera que ellas sean. Al respecto, vale la pena recordar como referencia, la Revolución Municipal de Coro, ocurrida en el año de 1533, con el objeto de legitimar el poder, que para aquél momento, se encontraba en manos de los Welser, quienes procedían de Alemania y a los cuales se les cuestionaba por sus excesos de poder.

Por esta razón, cada vez que se habla de Participación y Municipio, necesariamente se alude a una idea o fenómeno común, pues ello implica, que en toda gestión municipal, deberá estar presente tal mecanismo democrático, lo cual pasa, porque los gobernantes locales apoyen las tareas que en tal sentido desarrollen los movimientos sociales en sus diversas manifestaciones, para que de esta manera no sean simplemente usuarios de alguna prestación, sino también coautores de la misma. Por eso, la Participación en sus distintas formas, debe ir siempre en aumento, dentro de aquellas formas de organización comunitaria a nivel local, sin dejarse llevar las distintas organizaciones comunitarias por el planteamiento de objetivos cortoplazistas, que lo único que logran es hacer creer que la consecución de ciertos objetivos, confieren un grado de éxito a la gestión de estos grupos.

Se está entonces hoy en día, propiciando una participación integral de toda la sociedad nacional organizada en Municipios, dados los evidentes cambios que ésta

viene experimentando en todos los órdenes, para tratar de dejar atrás una sociedad de tipo vertical, en donde los centros de influencia siguen haciéndose notar, ya que continúan ignorando análisis, y muchos menos permitiendo discusiones respecto de las bondades que sus decisiones están produciendo. A nivel político, los ciudadanos ven desde el palco, como se producen distintos cambios, sin que la intervención del ciudadano fuere plena y sinceramente promovida. Sería ingenuo pensar por tanto, que la falta de conexión entre la autoridades locales respecto de sus gobernados, no iban a generar desasosiego y convulsiones sociales. Es claro así, que los cambios que se producen en la sociedad, sean del tipo que sean, producen crisis en quienes los viven, sobre si todo si aquellos se derivan de la falta de Participación o manejo inadecuado de las distintas formas previstas para ello.

Por eso, hay que recordar que el cambio necesariamente se debe producir en el ámbito social, pues una sociedad pasiva, verá como le imponen políticas públicas que van a afectar su calidad de vida, sin que hubiesen podido aportar ninguna idea respecto de la utilidad de la misma y obviamente ese cuerpo será presa fácil de intereses ajenos a la misma. No puede ser éste un asunto frente al cual se asuma una conducta de indiferencia, pues una efectiva Participación acelera los cambios en una sociedad. En la medida que haya conciencia generalizada de ejercer una mayor supervisión hacia la gestión pública, mayor serán los resultados de la misma, a favor de los ciudadanos.

Se impone por tanto, idear formas democráticas que permitan el rescate al ciudadano de su verdadero rol como fuente de poder, que restablezca y normalice el funcionamiento de los órganos del Poder Público y en definitiva los ponga a su servicio. Para eso, Brewer (1985), opina los grupos sociales deben dejar de ser masa y convertirse realmente en pueblo, dado que ese es el reto constitucional del Estado Social de Derecho y de Justicia, pues organizar ese pueblo, libre de cualquier influencia sectaria o radical, en organizaciones comunitarias, es la mejor forma de ampliar espacios de participación, a la vez que oxigenar la Democracia, aunque ello despierte temor en ciertos dirigentes de orientación populista, que prefieren seguir considerándolo como masa.

En todo caso, el proceso de cambio social, involucra no sólo el ámbito de participación ciudadana a nivel de gestión municipal, sino también en distintos ámbitos, como el político, que persigue la organización popular a través de la promoción que el Estado haga de ella. A este nivel se presenta el anhelo de Participación con el deseo y la idea de estar construyendo una sociedad para todos, sin exclusiones. Dicha promoción, involucra entonces, un Estado organizador de la sociedad para la Participación en distintas formas, lo cual debe realizarse o partir desde la base primaria de la población, mediante el establecimiento de cuerpos intermedios entre el municipio y el ciudadano a través de la autogestión local, tales como los aún novedosos Consejos Comunales o las ya casi extinguidas Asociaciones de Vecinos.

Ahora bien, definir las características de actuación de cada uno de los anteriores órganos comunitarios, resulta en la práctica una tarea difícil, dado que, como bien señala el artículo 169 de la Constitución de la República, elementos geográficos, históricos o culturales, influyen de manera particular en la forma de concebir las gestiones que deban desarrollar en tal sentido, aquellas formas intermedias de organización comunitaria; aunque de manera general, todos los Municipios están obligados a incorporar la Participación ciudadana en el proceso de definición, ejecución, control y evaluación de la gestión pública en forma oportuna; cada una de ellas, lo hace con sus peculiares matices, lo cual no deja de ser una situación ambigua.

Aunado a lo anterior, se suscita un sentimiento común de parte de muchos venezolanos, que consideran que dicha participación aún es débil, ya que no termina de satisfacer las distintas demandas sociales de la población en materia de servicios públicos y en la forma de tratar o adjudicar recursos financieros a distintos órganos de cogestión comunitaria para ser más efectiva tal participación.

La causa de esta anomalía, lo sigue siendo el excesivo centralismo imperante dentro de la Administración Pública local, pues quienes desde el ámbito local reclamaban y siguen reclamando mayor participación en las decisiones que afectaban su gestión, también se muestran reacios a transferir con la prontitud debida, recursos

financieros a organizaciones sociales de base a pesar de ser ésta una obligación constitucional.

Se presenta entonces en la realidad local venezolana; una línea divisoria entre el diseño de las políticas públicas formuladas por las entidades municipales y las aspiraciones colectivas. Por eso, no es extraño ver como algunos gobernantes locales se quejan de la indiferencia que sus gobernados muestran frente a aquellas, pero lejos de constituir pasividad, en realidad lo que reflejan es una desaprobación, en virtud de que los ciudadanos no son consultados oportunamente y por lo tanto les resulta extraña cualquier actuación administrativa que haya obviado ese deber de participación. Lo que si es presumible señalar, es que aquellas ejecutorias que no hayan sido consultadas, sólo envanecen al autor de las mismas, pero carecen de legitimidad social, entiéndase apoyo y confianza.

De acuerdo a lo anteriormente dicho, vale decir que a la ausencia de una efectiva participación política también con frecuencia una ausencia mayoritaria de participación de los administrados en la gestión pública, pues el hecho de que muchas veces se produzcan protestas o manifestaciones, bien rechazando una obra, bien o servicio o reclamando la ejecución de una de ellas es síntoma inequívoco que el presupuesto participativo que en tal sentido ha debido elaborarse, no fue sometido al conocimiento de la comunidad afectada con su ejecución. Esto porque como bien afirma Brewer (1985) el ciudadano como vecino de una comunidad, muy pocas veces es formalmente convocado para que opine sobre la marcha de los servicios públicos, la comercialización de bienes o la ordenación de los asuntos vecinales.

De otra parte, esa participación comunitaria se ha visto condicionada a la lealtad o sumisión hacia los gobernantes locales. En efecto, se observa, como ciertas estructuras, como los Consejos Locales de Planificación Pública, sólo incluyen en la respectiva formulación presupuestaria aquellas peticiones que provienen de organizaciones comunales o si aquellos tienen vencido su período de vigencia, las autoridades locales no cumplen oportunamente con su renovación, con lo cual se quebranta indefectiblemente el principio de participación, pues ciudadanos o ciudadanas preocupadas por dar su aporte de participación se ven imposibilitados de

hacerlo ante esas censurables maniobras.

Sin embargo, ante ese cuadro, la institucionalidad nacional, a partir de la Constitución de 1999, incluyó como uno de los principales medios de participación ciudadana a la institución del Referéndum, que según el diario de debates de la última Asamblea Constituyente, vendría a ser la válvula que distensionaría cualquier conflicto político que amenazará la paz social de cualquier entidad político-territorial del País. A pesar de estas buenas intenciones, la implementación de este mecanismo no ha sido del todo satisfactoria, por cuanto en su tramitación se han cometido una serie de desafueros.

De manera tal que, parece que no hubo solución alguna con su implantación en el texto constitucional, pues se pensaba que una vez aplicado, se calmaría el frecuente roce que existía entre los órganos legislativo y ejecutivo del Poder Público municipal venezolano, ante la posibilidad legal que tenía el primero, de suspender en el desempeño de su cargo al Alcalde, por desaprobar su memoria y cuenta, hecho que acontecía más que por verdad, por el interés que se tenía en desalojar de sus puestos a esas figuras ejecutivas, lo cual en la mayoría de las veces fracasaba, por el respaldo popular que conseguían los Alcaldes en el subsiguiente referéndum revocatorio, sin que en reciprocidad se sancionara legalmente a los promotores de ese medio de participación, que venía a significar pérdida de tiempo y gastos públicos considerables.

Otra arista que incide negativamente en una verdadera participación ciudadana, es la que se refiere a la poca utilidad práctica que tienen los cabildos abiertos en la actualidad. En efecto, a la poca frecuencia de su realización se une la ineficacia de su actuación, dado que las decisiones tomadas dentro de los mismos no tienen carácter vinculante y por la tanto, sus organizadores se limitan es oír los planteamientos de las comunidades, pero no a tramitar con prontitud sus soluciones, lo que hace que algún sector de la doctrina administrativista municipal, no lo considere a plenitud como un mecanismo de autogobierno. A lo anterior, se une también el escaso interés que los funcionarios y funcionarias del nivel nacional y estadal, muestran por asistir a los mismos, por lo cual se cree, que si bien en el

ordenamiento jurídico nacional, se establecieron diversas formas de participación ciudadana en el ámbito municipal, no todas tienen la misma eficacia.

La causa de esta irregularidad se encuentra en la escasa voluntad servicial que muestran los servidores municipales que aún no terminan de entender que el centro de su actuación lo constituyen los ciudadanos y las ciudadanas, y que en la medida en que no se satisfagan las prestaciones que son propias de un Estado Social de Derecho, la ineficacia y la ineficiencia, se apoderarán de cualquier gestión pública municipal, con la consecuencia negativa de que las respuestas a las demandas sociales serán cada vez más lentas y tal vez cuestionadas por los propios receptores de las mismas, pues algunas veces se espera la ocurrencia de un evento causado por la naturaleza, para acometer la prestación de alguna obra, bien o servicio, realizada por lo regular a mayores costos, en detrimento de la sana administración.

Se cree que la situación anterior, fue una de las causas que llevaron al Poder Nacional a sancionar en abril de 2006, la "Ley de los Consejos Comunales" en el plano local, con el propósito de fortalecer el cogobierno municipal a través de una activa participación de estos entes en distintas materias relacionadas con servicios públicos. El inconveniente, es que antes de entregarles fondos públicos, han debido impartirles diversos cursos de inducción que tendieran a hacerlos tomar conciencia en cuanto a la responsabilidad que asumían, pues esta forma de Democracia Directa se ha visto empañada por hechos de corrupción, que desdicen de la labor de los mismos. Así es, a la ausencia de formación en materia de planificación se une la falta de control social, pues aún cuando esta estructura forma parte de los Consejos Comunales, muy poca gente se interesa en conformarla.

El problema entonces, no es que en el orden jurídico nacional dedicado al Municipio, se dispongan múltiples formas de participación ciudadana, sino que en realidad las mismas sean instrumentadas de manera idónea e imparcial a los efectos de no menoscabar las bondades de esta institución, para que sea sólo un sector de la población el que se beneficie de las distintas políticas públicas que sean diseñadas por los gobiernos locales. Ese es el gran desafío que está planteado ahora, pues a pesar de que nuestro texto constitucional prevé el valor de la pluralidad, parece que el mismo

todavía resulta de difícil digerimiento en el país. Por ello, el objeto de este trabajo de grado para optar al titulo de especialista en Derecho Administrativo, se circunscribe a analizar las distintas formas de participación ciudadana en el ámbito municipal venezolano, a través de la interrogante ¿Cuáles son esas formas de participación?

Por supuesto que esa pregunta general, se desagregará en un conjunto de sub preguntas, todas conectadas con aquella, a los efectos de dar una visión general sobre el problema planteado, el cual será progresivamente abordado y desarrollado en cada uno de los capítulos que la conforman. Tales interrogantes son:

¿Por qué el municipio promueve la participación ciudadana?

¿Cuál es el estatus del municipio en la forma de Estado?

¿Qué garantías y controles municipales favorecen la Participación Ciudadana?

¿Cuáles son las formas de organización comunitaria en el ámbito municipal venezolano?

¿Por qué descentralizar del municipio a las comunidades organizadas y grupos vecinales?

Objetivos

General

Describir las distintas formas de participación ciudadana previstas en el ámbito municipal venezolano.

Específicos

1**.** Relatar porque el municipio fomenta la participación ciudadana.

2. Examinar el estatus del Municipio dentro de la forma de Estado venezolano.

3. Identificar las garantías y controles municipales que favorecen la participación ciudadana.

4. Describir las distintas formas de organización comunitaria, previstas en el municipio venezolano.

5. Justificar la necesidad de descentralizar del Municipio a las Comunidades Organizadas y Grupos Vecinales.

Importancia y Justificación

La investigación propuesta para optar al título de especialista en Derecho Administrativo, busca mediante la aplicación de criterios legales, doctrinarios y jurisprudenciales, describir de manera detallada las distintas formas de participación ciudadana existentes en el ámbito municipal venezolano, que vinieron a partir de 1.989 a refrescar el alicaído régimen municipal existente hasta entonces, pues el mismo en buena medida se encarnaba en partidos políticos tradicionales, que se atribuían para si la representación de los ciudadanos y ciudadanas y través de ellos, se realizaba la poco practicada participación en la gestión municipal. Hoy en día se han creado importantes organizaciones comunitarias intermedias, pero tal vez sin la autonomía deseada.

Es por eso que, a lo largo de este trabajo especial de grado y con base en esas opiniones, se enfocarán aspectos como, el de, por que el Municipio desde la época colonial ha fomentado la participación ciudadana, pues siempre se ha considerado como un espacio natural de organización popular, sea para luchar contra gobernantes extraños e impuestos a la comunidad, o sea para reprochar los malos gobiernos. Dado que es el Municipio la primera entidad político territorial de nuestra federación, hacia donde convergen de modo inmediato las diversas demandas sociales, con sus fortalezas y debilidades y las cuales en buena medida pueden ser resueltas a través de una permanente Participación en la gestión de los asuntos locales, lo que pasa por la implementación de un conjunto de medios constitucionales, tales como las Asambleas de Ciudadanos o el Referéndum.

Lo anterior hará posible que la autora del presente trabajo especial de grado,

pueda entrar en contacto no sólo con leyes que contemplan tales formas de participación ciudadana en el ámbito municipal, como la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública o la ya casi ineficaz aunque vigente Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, sino también con importantes criterios jurisprudenciales como los vertidos por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia respecto del asunto objeto de esta investigación. Así mismo podrán servir de fuente informativa las opiniones de los doctrinarios que se han animado a profundizar sobre esta materia y que se han sido reproducidas en esta investigación.

Para lograr el cumplimiento adecuado de los objetivos específicos trazados, se acude como es lógico deducir a la técnica de recolección de información documental que permitirá a quienes puedan entrar en contacto con el basamento teórico aquí construido, conocer las distintas formas de participación ciudadana en la formulación, ejecución, control y evaluación de la distintas políticas públicas, que desde los gobiernos municipales se lanzan hacia los ciudadanos en ejercicio de sus propias competencias, como una forma de promover el autogobierno, que es lo que en definitiva se busca con este método democrático. En efecto, mediante la aplicación e interpretación de distintos postulados se busca conocer cual de los distintos mecanismos de participación resulta más idóneo para la intervención ciudadana, pues de ello dependerá una gestión más exitosa o legitima. Así el resultado de la investigación se apoya en la aplicación de una técnica válida para la investigación descriptiva, como es la utilización de fuentes secundarias.

En definitiva este trabajo especial de grado será otro aporte más al enriquecimiento del Derecho Administrativo Municipal, tan falto en los últimos tiempos de nuevas instrumentaciones legales sobre este asunto, debidamente codificadas, debido a la dispersión que existe en la actualidad, pues pareciera que no existe la suficiente voluntad estatal por codificar los distintos elementos que favorecen la posición de unificar todo lo concerniente a la participación ciudadana en los asuntos públicos. Por esa razón, teorizar al respecto, siempre ofrecerá la

posibilidad de ampliar cualitativamente los criterios administrativos ya existentes sobre este aspecto y en especial seguir cuestionando la sesgada visión que sobre esa clase de organizaciones comunitarias, se promueve desde altas esferas del Poder Nacional.

Por último, en cuanto a las motivaciones prácticas que animaron a la autora a la confección de este trabajo de grado, se señalan entre otras, su particular interés por acrecentar sus conocimientos al respecto que le permitan poder desarrollar en la vida profesional, actitudes ajustadas a los esquemas legales previstos a la participación, pero teniendo siempre como norte el respeto a las opiniones ajenas, independientemente de la ideología que se pueda profesar, pero con observancia de los intereses generales que siempre tutela la Administración Pública. Todo lo cual vendrá y así se manifiesta con la mayor humildad a contribuir con el conocimiento cada vez mayor de este complejo y muchas veces controversial asunto.

CAPÍTULO II

MUNICIPIO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Antecedente Histórico

En Venezuela, durante los distintos períodos de su evolución histórica, se suscitaron aunque tímidamente una serie de movimientos en pro de la Participación Ciudadana, sobre todo en las provincias de Coro y Caracas, por razones de índole esencialmente política, donde los vecinos de aquellas ciudades reaccionaban contra los malos gobiernos locales, persuadidos de que con dichas manifestaciones populares sus pareceres servirían para afianzar la vigencia del Municipio, como espacio inmediato y natural para reclamar reivindicaciones comunitarias ante la ejecución de programas que para nada contribuían con su desarrollo económico y social, constituyendo esos procesos, embriones de lucha política organizada, antecedentes de las variadas practicas y formas de participación ciudadana en la conformación de la gestión pública local.

Cada período se caracterizó por la claridad de la conducta ciudadana en la búsqueda de mayor libertad y justicia en el manejo del aparato gubernativo implantado en aquellos años y cuyos rasgos fueron los siguientes:

Período de Conquista

En el Período de Conquista, hacia el año de 1533 se presentó en la provincia de Coro un brote insurreccional denominado “Revolución Municipal de Coro”, que tenía por objeto arrebatar el poder político a los Welser, quienes omnímoda y arbitrariamente lo ejercían en el país. Dicho movimiento fue auspiciado por los españoles peninsulares por considerar que los alemanes detentaban una autoridad

usurpada, pues para los habitantes de esa localidad, los Welser no eran otra cosa que extranjeros que se habían extralimitado en sus funciones. En efecto, no obstante ser los promotores de la acción colonizadora, los españoles peninsulares se sentían en opinión del historiador Magallanes (1981):

> …entes separados en la realización de una obra que estimaban esencialmente suya, y por eso reclamaban la conducción de los asuntos públicos de la municipalidad de Coro, ya que los alemanes no tenían ningún arraigo con esa provincia, pero si abusaban del poder en base a los privilegios que les había concedido el monarca y los españoles peninsulares por el contrario se sentían vinculados al país desde la época del descubrimiento.

Por eso llegaron a calificar al gobierno local como un remedo de Ayuntamiento, pues no todas las personas que hacían de regidores tenían titulo, ni méritos para ello, sino que en su mayoría habían sido designados por el Gobernador atendiendo a sus propias conveniencias. La autoridad alemana representada por Ambrosio Alfinger se despreocupó por el desarrollo de la ciudad, ocupado como estuvo en aumentar su poder político, lo que lo llevó a incumplir con lo establecido en el régimen de encomiendas y el reparto de tierras.

Los sucesos en contra de los alemanes, comenzaron en noviembre del citado año con un Cabildo Abierto en el que se congregaron los vecinos de Coro, quienes eligieron popularmente al primer alcalde ordinario, nombramiento que recayó en el ciudadano español Francisco Gallegos, quien apoyado por los oficiales reales, únicos funcionarios que gozaban de autonomía por su carácter de empleados fiscales que les permitió asumir el estatus de regidores, retomó la conducción del Cabildo local, desplazando a los alemanes, acusados por los vecinos, entre otras cosas de abuso de autoridad, mal trato a los españoles y amenazas de ahorcar a quienes les hacían resistencia.

Desencadenados los hechos, el Cabildo se apresuró a encarnar la representación directa de los vecinos de Coro, preparando los razonamientos ideológicos del movimiento cívico local, acomodando sus argumentos de defensa en contra de la arremetida alemana y programando los planteamientos que tenía que hacer llegar a la Metrópoli española apoyado por la Audiencia de Santo Domingo,

siendo uno de los argumentos justificatorios más importantes, el de otorgar reconocimiento a la Institución Municipal como elemento de representatividad y gestión comunitaria, que fortaleciera los derechos de los pobladores frente al poder de los gobernantes, así como también establecer las bases de las relaciones entre los vecinos de Coro y su Alcalde ordinario.

En conclusión, la "Revolución de Coro", fue la expresión del deseo ciudadano por alcanzar una mayor participación política en la conducción y toma de decisiones en la vida local, lo que llevó a que los distintos Alcaldes locales fueran designados por los Cabildos como representantes de los vecinos consolidando de esta manera al Municipio de aquella época como la organización que habría de ser según el mismo Magallanes (1981) con el correr del tiempo el instrumento político más eficaz en la defensa de los intereses colectivos de los venezolanos, sin que en la actualidad, pueda decirse que tan trascendental legado se halla perdido, pues en el actual marco constitucional aún el Municipio sigue siendo el escenario natural de promoción del pluralismo ciudadano.

Período de Colonia

Durante el Período de Colonia, concretamente para el año de 1623 ocurrieron una serie de conflictos protagonizados por el Ayuntamiento de Caracas, ciudad en donde se aglutinaron los criollos en defensa de sus derechos e intereses y desde el cual se enfrentaron valientemente a las arbitrariedades de los gobernadores. A partir de ese año, eran frecuentes los conflictos entre los vecinos de esa ciudad y los representantes de la corona y en especial con Don Diego Gil de la Sierpe, enviado de la Audiencia de Santo Domingo, a quien los caraqueños rechazaron por no representar sus ideales de gobernabilidad. Por esa razón el Cabildo atendiendo al clamor popular, acordó deponerlo por sus arbitrariedades y desafueros, argumentando que así se prestaba un mejor servicio a Dios y al Rey, como era la costumbre en aquellos tiempos.

Múltiples fueron los episodios durante este período de la evolución histórica

venezolana en que los vecinos alentaron a sus Alcaldes ordinarios y Ayuntamientos, representados por gente del lugar, para desconocer la autoridad de agentes enviados por la Metrópoli, que eran provenientes de ultramar, como ocurrió en 1675 cuando los Alcaldes ordinarios de Caracas y su Cabildo desconocieron la autoridad del enviado especial del Consejo Real y Alcalde de Corte en la Audiencia de Santo Domingo "Juan Padilla Guardiola y Guzmán" como Gobernador de Caracas, justamente por ser extraño a esa comunidad.

Este hecho originó que los Ayuntamientos nombraran Procuradores para que alegaran ante el Rey de España, las razones sustentadas por los Alcaldes ordinarios de gobernar en ausencia absoluta de los Gobernadores titulares; argumento que fue acogido por la corona; la que por Real Cédula de 18 de septiembre de 1676, reconoció el derecho de los Alcaldes de Caracas a gobernar la provincia durante las vacantes del Gobernador, como autoridades naturales de esa zonas.

Otro evento histórico de Participación y apoyo ciudadano a sus autoridades locales ocurrió a principios de 1688 cuando el Gobernador Diego Jiménez de Enziso, recién posesionado de su cargo, nombró a las autoridades encargadas de gobernar las ciudades del interior, lo que originó las protestas de los vecinos residentes de cada una de ellas, pues tales nombramientos obedecían a intereses particulares de ese gobernante por querer extorsionar a los pobladores de estas localidades. Concretamente los tenientes de las ciudades, subordinados a la autoridad del gobernador, empezaron a perseguir y a encarcelar a los vecinos, principalmente a los pudientes, pretextando Juicios de Residencia y otras causas más, para transigir luego por dinero, lo que obligó a que los principales vecinos de cada una de ellas, se quejaran ante la Audiencia de Santo Domingo que por su parte, destituyó y encarceló al mencionado Jiménez de Enziso por ofender la autoridad del Rey.

Durante este período de la colonia se construyeron unidades administrativas y políticas como los Virreinatos, Gobernaciones, Presidencias y Capitanías Generales, pero los centros de mayor importancia social continuaron siendo los Municipios, entidades que a pesar de las grandes distancias que los separaban de aquellas importantes estructuras , no sólo desarrollaron una intensa vida comunitaria, sino que

además desde esos tiempos adquirieron el hábito de autogobernarse, como símbolo de una autonomía municipal que aún perdura. Lo esencial de los anteriores hechos, es que unido a la idea de la convivencia social, el venezolano de aquel entonces, deseaba gobernar y ser gobernado por vecinos de sus distintas localidades, así como poder ejercer otros importantes derechos políticos, como el de elegir y poder ser elegido y revocar mandatos populares entre los más sobresalientes.

Revolución de los Comuneros

Durante ese mismo Período de la Colonia, tuvo lugar otro importante hecho histórico, protagonizado por los ciudadanos de los Andes Venezolanos, conocido como el "Levantamiento de los Comuneros de los Andes", movimiento popular de tinte municipalista influenciado por los Comuneros del Socorro de Colombia, que se rebelaron contra la autoridad de los Alcaldes locales en virtud de que éstos obligaban a los vecinos a pagar altos tributos, imponiéndoles a la par otros nuevos y cuantiosos donativos, sin tomar en consideración la poca riqueza que existía en aquellas regiones, cuya población vivía de lo que producían sus menguadas fincas o conucos.

Tan duras políticas tributarias hicieron que la producción económica de los municipios estuviese profundamente limitada, con el establecimiento por ejemplo de elevados impuestos como el del estanco al tabaco, al chimó y al aguardiente, y sirvieran en lo social y político, de motivo para que las comunidades andinas de Venezuela se alzarán contra esas autoridades locales, descontentos y cansados de tantos abusos cometidos por los funcionarios fiscales.

Por eso, acordados los comuneros colombianos y venezolanos de la zona fronteriza, se adentraron en territorio de las montañas andinas con el propósito de eliminar la autoridad de los Alcaldes, como el de San Cristóbal, que había fijado una serie de tributos insostenibles para los vecinos de ese municipio. Igual suerte corrió la ciudad de Mérida donde sus vecinos más notables se sumaron al levantamiento; sin embargo, ante la falta de apoyo de la municipalidad de Trujillo otra provincia andina, el movimiento se dispersó y sus principales cabecillas fueron encarcelados y otros

deportados del país, a pesar de las graves consecuencias que este tipo de practicas, seguían ocasionando en las débiles economías locales.

Período de Independencia

En este período que comprendió los años que van desde 1810 hasta 1821, se urgía la creación de un cuerpo político organizado, donde participaran los vecinos más notables de cada uno de los municipios venezolanos existentes para ese momento y que al mismo tiempo pudiera servir de depositario de todas las necesidades e inquietudes de la población local respecto de la actuación de sus autoridades; ese órgano creado por los mismos ciudadanos caraqueños, fue la llamada Sociedad Patriótica.

Esta Sociedad Patriótica, constituyó el primer movimiento local y social de participación y discusión política organizada en el país, la cual tuvo por finalidad convertirse en un centro de estudios para el desarrollo material del país, especialmente en las áreas de agricultura y economía, de donde pasaron posteriormente a temas eminentemente políticos, transformándose luego en un club a la francesa, por la violencia y extravagancia de los discursos pronunciados por sus integrantes, muchos de ellos formados en París.

La Sociedad Patriótica llegó a convertirse en una Asamblea de Ciudadanos que se reunía regularmente en la ciudad de Caracas para tratar temas políticos y con frecuencia discutían con muy poca reserva las medidas administrativas que debía adoptar el Gobierno local según sus propios señalamientos, como una forma de Participación Ciudadana en la elaboración de sus acciones. Durante este período el primer Congreso Constituyente de Venezuela de 1811, proclamó los Derechos del Pueblo, bajo la modalidad de un documento de carácter doctrinal, fundamentado en la filosofía política de Voltaire y Rousseau, que explicaba entre otras razones, que el desconocimiento, olvido y desprecio a sus autoridades, habían sido la causa de los males del pueblo de Venezuela en los últimos tres siglos, por lo que había que declarar estos derechos taxativamente, para que los ciudadanos pudieran comparar los

actos del gobierno con los fines de la institución social.

Así como en la constituyente francesa, el Congreso venezolano de 1811, declaró los Derechos del Hombre y del Ciudadano, lo que incluyó los Derechos del Pueblo, que tuvo como principal postulado, que la Soberanía residía en el Pueblo, sin olvidar los deberes del hombre en sociedad y los del cuerpo social, ordenándose también el agrupamiento de los Municipios bajo la forma de Confederación, buscando con ello eliminar a las Provincias; no obstante, no va a ser sino entre los años de 1830 hasta 1857, cuando en Venezuela aparece constitucionalmente determinado el Poder Municipal como una respuesta del Poder Central a la Federación consagrada en el texto constitucional de 1830 alrededor del cual va a girar según Brewer (1989) toda la vida política y social de las primeras comunidades venezolanas.

Para el autor venezolano mencionado, esa reacción Centralista contra la Federación, condujo al incremento de serios problemas sociales, cuya máxima expresión fue la Guerra Federal; y que un año antes a su estallido, se observa como se volvió a cambiar la Constitución de 1857, confiriéndosele en esta reforma (1858) un mayor acento federalista. Tal conflicto nacional concluyó en el año de 1863, con el establecimiento ya definitivo de un Estado con todo el esquema formal de un Estado Federal que progresivamente se desarrolló bajo un modelo centralista.

Período de la Federación

En esta etapa de la Historia Constitucional Venezolana, que tiene como año fundamental 1864, se consolidaron los Poderes Nacional y Estadal, eliminándose en la Constitución de ese mismo año, toda referencia al Poder Municipal, quedando a partir de ese momento en poder de los Estados el establecimiento de las reglas fundamentales de su régimen y gobierno interior y sólo será casi treinta años después, en 1893, cuando en el Texto Constitucional de aquél entonces, se consagre por primera vez, y dentro del sistema federal imperante, la Autonomía del Municipio y su independencia del poder político del Estado en todo lo concerniente a su régimen

económico y administrativo, con lo cual se estableció el principio de la división del Poder Público, independencia que se estableció posteriormente, también expresamente respecto del poder federal.

Período de la Revolución Liberal Restauradora

Hacia el año de 1901 la Asamblea Nacional Constituyente sancionó una nueva Constitución que va a tener entre sus principales novedades, la de la eliminación del sufragio universal para el pueblo, para colocar ahora en manos de los Concejos Municipales, la elección del Presidente de la República.

Posteriormente, en el año de 1904 se llevó a cabo una reforma al texto constitucional que estableció una nueva división territorial del país en "Distritos", los cuales se consideraron parte constitutiva de la Federación venezolana y en particular formando parte de los trece Estados de la sui géneris federación de aquel entonces, los cuales por lo demás se comprometían a reconocer la autonomía municipal de los Distritos. Por tanto a partir de ese año constitucionalmente se estableció la autonomía municipal, no de los municipios sino de los Distritos, situación que se va a mantener hasta la Constitución de 1953.

Período de Rehabilitación Nacional

Durante este período se sancionó la Constitución de 1925, que va a dar un fuerte respaldo al Régimen Municipal venezolano al consagrar con ese rango materias reservadas a las municipalidades por ser propias de cada una de ellas, como la de organizar sus servicios de policía, abastos, cementerios, ornamentación municipal, arquitectura civil, alumbrado público, acueductos, tranvías urbanos y demás actividades propias de la vida local, que hoy en día se mantienen en buena medida, pero sin aludir para nada esa Constitución el derecho a la participación ciudadana.

Revolución de Octubre de 1945

En 1945, terminó el ciclo histórico del Gomecismo y quedó barrido el sistema político caudillezco imperante hasta ese entonces y junto con él su liderazgo y la generación que había asumido el proyecto político iniciado a comienzos del siglo XX representada por Cipriano Castro, Juan Vicente Gómez, Eleazar López Contreras e Isaías Medina Angarita, todos Presidentes de Venezuela y cuya característica común fue la de ser oriundos del estado Táchira, denominándose también este período como el de la hegemonía andina por esa razón, para dar paso en su lugar, a un Sistema de Estado Democrático Centralizado, sometido a intervalos de dictadura como la de –Pérez Jiménez- (1947-1958) y a las amenazas de la subversión internacional.

En efecto, en primer lugar, el sistema político iniciado en 1.945 y consolidado a partir de 1958 con la caída del General Marcos Evangelista Pérez Jiménez, había sido el de un Régimen Democrático, pero en opinión de Brewer (1985) especialmente de Democracia de Partidos, conforme al cual los partidos políticos fueron los que monopolizaron la representatividad y la participación política, con lo que retuvieron de manera ilegitima el poder, frenando de esta manera la incorporación de muchos sectores del país a la vida pública en general originándose de esta manera serios problemas de distanciamiento entre los gobernantes y gobernados en el ámbito local venezolano.

Esta circunstancia llevó de acuerdo a tan calificada doctrina a que en las últimas cuatro (4) décadas, la representatividad política en el ámbito municipal venezolano fuese asumida por los partidos políticos de tendencia centralista, ante lo cual se estableció dentro del orden constitucional nacional, el sistema de participación proporcional, conforme al cual, sólo tales organizaciones podían tener representación en los cuerpos deliberantes del nivel municipal, sin que a éstos pudieran acceder otras organizaciones sociales a menos que hubieran sido incluidas en las respectivas planchas del partido.

Democracia en los años 60

Unido al monopolio de la representatividad en manos de los partidos políticos estaba también el monopolio de la Participación Ciudadana, lo que hacía que las personalidades ajenas a estas agrupaciones mostrarán desgano para que sus nombres fueran inscritos no sólo en los distintos comicios electorales, sino también en las escasas formas de organización local existentes, con lo que la conducción política de los municipios se concentraba en esas agrupaciones, no habiendo en los gobiernos locales otras formas de participación. Según Brewer (1993) esta situación de desmotivación era perfectamente legítima, como lo es en las actuales circunstancias políticas que vive el país. Expresa al respecto este calificado jurista:

> ... los partidos políticos se cerraron hacia su militancia y comenzaron a configurarse como un fin en si mismos, de manera que, no sólo no había otra forma de participar políticamente, sino que igualmente el acceso a los mismos se tornaba todo un proceso por los filtros que había que superar... (p. 64)

Todo ese proceso monopolizador del poder, hizo que el Estado Federal proclamado en la Constitución de 1961, estuviese vaciado de contenido, pues no había un efectivo poder político regional ni local, ni tampoco niveles intermedios de poder que promovieran y captaran la participación ciudadana, habiéndose quedado concentrado todo el poder político, económico, legislativo, tributario, administrativo o sindical bajo el esquema del Centralismo Democrático.

Deslegitimación del Sistema Democrático Venezolano

Así las cosas, desde la década de los ochenta, comenzaron a resquebrajarse progresivamente este sistema de partidos que había resultado adecuado en los años 60 para permitir la instauración de la Democracia, pero que por su estrecho proceder institucional y estratégico, coadyuvaron para que la violencia social reclamara por esta fatídica vía, lo que el Estado venezolano no supo brindar por la vía gubernativa. Basta recordar los lamentables acontecimientos del 27 de Febrero de 1989, conocidos

como el "Caracazo" que costó la vida a innumerables personas de la capital venezolana, quienes se rebelaron violentamente contra esa forma centralista y odiosa de gobernar, llegándose a cuestionar severamente la legitimidad del gobierno de aquel entonces, entre otras razones, por la falta de consulta y participación popular en las fuertes decisiones que adoptaba, sobre todo en materia económica.

En cuanto a los Municipios del País, hasta 1989, eran niveles territoriales de tercer orden que confrontaban serios problemas económicos, porque sólo recibían el aporte presupuestario central o la ayuda para sus planes de acción, si el Presidente o Presidenta del Concejo Municipal en aquel entonces era del mismo partido o de la tendencia del Gobernador, desconociéndose así el verdadero sentir y pluralismo de las comunidades organizadas en cuanto a la ejecución de las políticas públicas locales, con lo que el método de participación ciudadana en la gestión pública local fue casi inexistente, sobre todo en la elaboración de los presupuestos locales, donde fue totalmente ignorada, por esta mala práctica del partidismo exagerado aun en las altas esferas del poder municipal, que muchas veces sirvió fue para dividir a los vecinos y no para reunirlos en la consecución de un objetivo general de desarrollo.

Sin lugar a dudas, ese comportamiento social y político influyó decisivamente en los venezolanos de estos tiempos, quienes rechazando aún ese modelo centralizador decadente, siguen empeñados en desempeñar una labor protagónica, en el sentido de abrirse espacios políticos y transformar a través de un efectivo pluralismo esa conducción centralizada en los distintos ámbitos políticos – territoriales por una conducción descentralizada y participativa que afiance una Democracia más al servicio de los ciudadanos y no de los partidos, como ha sido la práctica de estos tiempos.

Y es que la población venezolana cansada de la excesiva concentración de poder, en un gran porcentaje cuestionó la labor de los partidos políticos en general durante la década de los noventa (90), no asistiendo masivamente a las Elecciones Municipales convocadas en cada período electivo, por no haber entendido cabalmente dichas organizaciones el reclamo social de lograr espacios de participación, quedándose rezagados respecto de los cambios propugnados, algunos de los cuales se

han concretado en la actualidad; pues muchas de las transformaciones alcanzadas más recientemente, fueron adoptadas en gran parte, por la presión de la Sociedad Civil y en particular la de las Comunidades Locales organizadas, que organizaron múltiples grupos de acción vecinal y organizaciones no gubernamentales como una alternativa valida contra ese centralismo partidista.

El hecho político resultante de esta presión social, fue que se obligó por mandato legislativo a la elección directa de Gobernadores y Alcaldes a partir de 1989, como una manera de aliviar la situación de ingobernabilidad que experimentaba el país y de lo cual no escapaban las municipalidades. Tal acontecimiento no fue una decisión político – partidista propia de un sistema que venía funcionando normalmente, sino que fue una decisión urgente de sobrevivencia: No había otra forma de enfrentarse al proceso electoral. Ese hecho fue un signo del inicio de un esfuerzo de democratización que involucraba directamente a los ciudadanos venezolanos.

Ese esfuerzo colectivo por la democratización de la gestión pública aseguró que los entes municipales asumieran su rol de promotores de la participación de acuerdo a la Constitución y comenzaran a ejecutar las competencias que tenían y tienen asignadas a fin de resolver la mayor cantidad de problemas de la vida local, promoviendo el desarrollo local, la participación ciudadana y la autonomía municipal. Es pues, la apertura de los espacios ciudadanos en el ámbito municipal, uno de los objetivos fundamentales de la actual Democracia denominada Participativa y Protagónica, para alcanzar su profundización y ésta no se logrará si no se incorporan las organizaciones de la sociedad civil o las no gubernamentales como partes determinantes en la toma de decisiones.

CAPÍTULO III

EL MUNICIPIO EN LA FORMA DE ESTADO

Estado Federal Descentralizado

En la República Bolivariana de Venezuela, otro nivel de descentralización político-territorial, además del nivel nacional y del nivel estadal, es el nivel Municipal. Se trata de un tercer nivel de distribución vertical del Poder Público que va a formar parte de la organización territorial nacional, desde la Constitución de 1857, dotándosele tradicionalmente de una serie de competencias gracias a la relativa autonomía que de manera especial el texto constitucional de 1999, le confirió, luego de su promulgación.

Ese moderno Municipio, proclamado constitucionalmente encarna al mismo tiempo, la institución más arraigada en la historia y tradición de la mayoría de las Naciones. Concretamente el Municipio en Venezuela, se funda sobre un sustrato territorial y poblacional de carácter natural y espontáneo, al punto que en opinión de Olano (2000) esta unidad político-territorial que es el Municipio, se puede considerar como la célula elemental de la vida administrativa del Estado, vale decir, como un sujeto de derecho distinto de los demás agentes públicos, titular de propios y definidos poderes y funciones.

Esta forma de Estado adoptada en el orden constitucional se estableció en el artículo 4° de la Constitución vigente que enseña que la República Bolivariana de Venezuela es un "...Estado Federal Descentralizado en los términos consagrados en esta Constitución..." La inclusión de esta disposición suprema se justificaba para el constituyente de 1999, tal como se desprende de la exposición de motivos de la Constitución, por expresar la voluntad soberana de transformar el anterior Estado centralizado en un verdadero modelo federal con las especificidades de Participación

y Protagonismo que requería la actual sociedad venezolana, sobre todo la local.

Sin embargo, como antecedentes a estos buenos propósitos del actual Poder Público venezolano, se puede decir citando una vez más a quien tal vez ha estudiado más a fondo este problema, el profesor Brewer (1993)

> …que fue la misma presión por la descentralización del poder, que el desarrollo de la democracias europeas continentales de la posguerra exigió, la que se planteó en Venezuela, incluso como una exigencia para la supervivencia del sistema por ser una alternativa para superar la crisis de representatividad y participación que a la vez era la crisis del Estado centralizado y de la democracia de partidos. La Descentralización política, por tanto, se planteó como una respuesta a las exigencias del perfeccionamiento de la democracia, junto con la despartidización de la sociedad civil. (p. 57)

Debe destacarse simultáneamente que la norma constitucional del Artículo 4° alude expresamente a los principios rectores que rigen el Estado federal cooperativo de Venezuela en el que las comunidades y autoridades de los distintos niveles político-territoriales, incluido el Municipal, participan en la formación de las políticas públicas comunes, buscando integrar así una esfera de gobierno compartida para el ejercicio de las competencias que le son atribuidas, y que de como resultado un Municipio al servicio de la sociedad. Dichos principios son: integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y responsabilidad y a continuación se delinean en cuanto a su finalidad:

1. Principio de Integridad Territorial: este principio alude a que el territorio nacional es una unidad indisoluble que no sólo debe preservarse sino integrarse más y para ello el método descentralizador coadyuva a la integración no a la desintegración y a fortalecer la unidad nacional no a debilitarla.

2. Principios de Cooperación y Concurrencia: estos principios han de servir de guía a los distintos niveles político-territoriales de la federación-descentralizada venezolana que incluye a los Municipios, para crear instancias de concertación y negociación, lo mismo que instancias jurisdiccionales para dirimir los conflictos intergubernativos que se susciten entre aquellos. De allí la relevancia según el tratadista Combellas (2001) de la cooperación y la concurrencia, como principios

rectores que despliega en normas de organización del Estado, la Constitución.

En ese orden de ideas el artículo 136 de la Norma Suprema Venezolana, al reconocer en la distribución del Poder Público al Poder Municipal, le impone la obligación de colaborar con los otros Poderes de manera concurrente en la realización de los fines del Estado, sin perjuicio del ejercicio de las competencias que le son propias.

3. Principio de Solidaridad: el mismo Combellas (2001) citando a Victoria Camps describe a la solidaridad, como un sentimiento de comunidad, de afecto, hacia el necesitado, de obligaciones compartidas, de necesidades comunes. Todo lo cual lleva a la participación activa en el reconocimiento y ayuda del otro.

4. Principio de Corresponsabilidad: es para el mencionado tratadista este principio, sin duda el más innovador del novísimo constitucionalismo social que en palabras de Victoria Camps, significa que no sólo somos responsables de aquellos actos que se puedan imputar a cada persona exclusivamente, sino de problemas y conflictos colectivos que piden igualmente una solución colectiva, pues de alguna forma todos somos responsables de los males de la sociedad. No sólo lo es el Estado o el gobierno o las anónimas estructuras sociales.

Crítica a la Forma de Estado

Demostrando inconformidad con la redacción dada al modelo federal-descentralizado asumido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, el profesor Brewer (2001) expresa que la gran transformación política que había que establecer

> …era sustituir efectivamente la Federación Centralizada por una Federación verdaderamente Descentralizada, pues la que actualmente se plantea lo es, pero únicamente en lo nominal, al consagrar el texto constitucional vigente al igual que la derogada Constitución de 1.961, que la República Bolivariana de Venezuela es un Estado federal descentralizado en los términos consagrados por esta Constitución; fórmula más o menos similar a la derogada Carta Magna. (p. 23)

Igualmente, en la Constitución derogada de 1961, se establecía que la República de Venezuela era un Estado Federal, en los términos consagrados por aquella. De tal manera que, la expresión "...en los términos consagrados por la Constitución..." es la clave para determinar efectivamente el grado de descentralización del Estado concedido por el Constituyente de 1999 y por tanto, dice el mismo autor, de la Federación y la comparación entre unos y otros términos revela muy poca diferencia.

En la Constitución de 1999 vigente, salvo en el nominalismo, continua Brewer (2001)

> …no se avanzó mayormente en relación con lo que existía anteriormente, pues se constitucionalizaron una serie de materias ya establecidas por la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencias de Competencias del Poder Público de 1989, que ya tenía rango constitucional y por el contrario a la Autonomía Municipal se le va a someter a los límites que el Poder Nacional le imponga, lo que equivale a negar de entrada la idea misma de Descentralización Política basada en el concepto de autonomía territorial, precisamente entre los entes políticos territoriales. (p. 24)

Base Constitucional de la Autonomía Municipal

De acuerdo con el artículo 168 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela "...Los Municipios constituyen la unidad político primaria de la organización nacional, gozarán de personalidad jurídica y autonomía dentro de los límites de la Constitución y la ley..."

Tal autonomía constitucional comprende según el referido artículo:

1. La elección de sus autoridades.

2. La gestión de las materias de su competencia.

3. La creación, recaudación e inversión de sus ingresos.

Se reiteró entonces con la disposición constitucional enunciada al igual que lo había hecho la Constitución derogada de 1961, que el Municipio sigue constituyendo la primera instancia gubernativa a la cual recurren los ciudadanos en procura de solucionar los variados problemas que los aquejan y que son propios de la vida local.

Por eso, como unidad político-primaria, se ha concebido como una comunidad vecinal, que es, en opinión del profesor Lares (1998) una manifestación espontánea del fenómeno de sociabilidad humana dentro de un determinado ámbito territorial.

Al contar también con Personalidad Jurídica el Municipio venezolano, resulta apto para ser titular de derechos y obligaciones dentro del país, con relación a terceros; pero en el plano internacional responde a la personalidad jurídica del Estado venezolano en caso de celebrar alguna operación o negocio; siendo a todos los efectos el representante legal del Municipio venezolano, la figura del Alcalde.

Sobre la Autonomía municipal, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, máxima y última interprete de la Constitución, ha conceptuado que el Municipio es la unidad política de menor nivel territorial dentro del sistema de distribución vertical de poder, pero cuyos mecanismos de ejercicio del mismo se encuentran atribuidos a los ciudadanos, por ello es definido constitucionalmente como un ente primario y esencialmente autónomo, que debe contar con ingresos propios que le permitan garantizar a sus ciudadanos la prestación de unos servicios mínimos obligatorios, prestación ésta que es esencial a su propia existencia. (Sentencia Nº 618 de 02 de Mayo de 2001).

Autonomía Local: Concepto

La nueva Ley Orgánica del Poder Público Municipal venezolano que derogo la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1989, mantiene conceptualmente el alcance de la autonomía municipal venezolana al deducirse de su compendio normativo que

> La autonomía es la facultad que tiene el Municipio para elegir sus autoridades, gestionar las materias de su competencia, crear, recaudar e invertir sus ingresos, dictar el ordenamiento jurídico municipal, así como organizarse con la finalidad de impulsar el desarrollo social, cultural y económico sustentable de las comunidades locales, y los fines del Estado.

Esta enunciación de facultades, también comprende el área de la participación ciudadana en el ámbito municipal, pues se impone la obligación para las

Administraciones Locales de crear instancias, mecanismos y sujetos de descentralización, conforme está previsto en el difuso ordenamiento jurídico venezolano; lo mismo que impulsar y promover ese protagonismo en el ejercicio de sus competencias públicas.

Delimitación del Término

Al conferirle el texto constitucional venezolano vigente de 1999, al Municipio venezolano, autonomía para autodeterminarse, dentro de los límites que el mismo le señaló, así como los que le fijaron las demás leyes nacionales y estadales, se configuraron, lo que comparativamente el doctrinario español Iglesias (2002) denominó dos (2) ejes aparentemente contradictorios como lo son su delimitación por la ley y la capacidad creativa propia de cada Administración Local. Para la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia esa autonomía está claramente delimitada, esto es, circunscrita por la propia normativa constitucional, principalmente en lo que respecta al reparto de competencias de los distintos poderes político-territoriales a objeto de mantener la convivencia armónica de todos los elementos que conforman el Estado; es por eso, que sobre lo mismo Moles (1997) afirmaba que la autonomía no tiene otro titulo de legitimidad, sino el que le confiere la norma, fuera de la cual desaparece el poder autonómico para convertirse en ilicitud.

En España por ejemplo, y según Iglesias, las Comunidades Autónomas tienen reconocida capacidad de ordenación de la vida social a través incluso de leyes en sentido formal; los Entes locales por el contrario, no pueden rebasar los límites de la reserva de la ley. De hecho, refiere Iglesias, es la ley la que hace estar sujeta la autonomía municipal a una continua evolución, al contrario de lo que ocurre en las Comunidades Autónomas, cuya autonomía en cierto modo, está más petrificada al venir tasada constitucionalmente y no poder modificarse más que a través de una transformación constitucional.

Tiene entonces la autonomía local española por ejemplo, la garantía institucional así llamada por el profesor Parejo Alfonso citado por Iglesias que el

legislador respetará su capacidad creativa y que la misma operara tanto frente al Estado como frente a las Comunidades Autónomas por resultarle indisponible a aquél, caracterizada por lo demás dicha autonomía por ser una gestión administrativa peculiar con su propia organización interna, dotada de principios y de una determinada potestad administrativa que la garantizan en la forma constitucional prevista, dentro del marco de la ley que no puede ser rebasada por la actividad administrativa local.

En Venezuela, la misma Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, mediante sentencia Nº 2257 del 13 de noviembre de 2001, acotó que la Autonomía Municipal es un concepto de "estricto derecho positivo y en razón de ello, tal autonomía no puede ir mas allá de lo que específicamente se desprende de los dispositivos constitucionales o lo que es igual, no se trata de un gobierno libre dentro del Estado, sino de un Poder regulado por el Constituyente y por el Poder Legislativo nacional, que es el único que cuenta con la facultad constitucional para dictar leyes en sentido formal"

Por esa razón, el máximo Tribunal de la República, exhibe la idea de que lo que existe es una autonomía relativa, más no absoluta, esto es, ajustada a un conjunto de principios y limitaciones que la delimitan y hacen que no gocen de plena libertad para la gestión de ciertas materias que aun cuando pertenezcan a su esfera de competencias, la misma no le es exclusiva, sino que se trata de una libertad condicionada. Prosiguiendo con este delicado punto de la Autonomía Municipal, la Profesora Rondón de Sanso (2000) mencionó que:

> ... es lamentable que en la noción de autonomía no se haya señalado expresamente que la misma alude esencialmente a la facultad de dictar normas imperativas dentro de las materias de su competencia, sino que, por el contrario, la enumeración de los elementos que la integran, se limita al señalamiento de su facultad de designar a sus autoridades, y la de éstas para administrar las materias de su competencia... (p. 133)

Aclarado entonces, el alcance de la autonomía municipal venezolana, se dirige ahora la atención investigativa a identificar los aspectos que contiene en opinión del máximo tribunal la referida autonomía. En ese orden de ideas, se destacan:

1. La autonomía política que implica que los ciudadanos que conviven en las jurisdicciones locales venezolanas pueden autogobernarse mediante la elección de sus autoridades.

2. La autonomía normativa, derivada del poder de las disposiciones constitucionales de dictar normas destinadas a integrar el ordenamiento jurídico general, en las materias de competencia local, sean exclusivas o concurrentes, incluso con respecto a aquellas que son de la reserva legal; circunstancia que llevó a la Sala Constitucional del máximo Tribunal de la República a otorgarle carácter de leyes locales a las Ordenanzas municipales.

3. La autonomía financiera a fin de garantizar la autosuficiencia económica de las entidades locales, la Constitución precisó las distintas fuentes de ingresos con las que cuenta el gobierno municipal para llevar a cabo su gestión, teniendo la posibilidad de invertir dichos ingresos según las prioridades que determine la realidad de cada Municipio sin injerencia de los otros poderes, con la excepción de la inversión de los ingresos provenientes del situado constitucional, puesto que éstos se invierten coordinadamente con planes desarrollados por los Estados.

4. La autonomía tributaria para fijar sus propios impuestos supeditados al principio de legalidad tributaria.

De otra parte, el mismo Artículo 168 constitucional hace la observación, de que en todas las actuaciones del Municipio Venezolano, que tengan que ver con la ejecución de las competencias que tiene atribuidas, deben efectuarse incorporando la Participación Ciudadana, como elemento consustancial de la naturaleza del gobierno y la administración municipal, al proceso de definición y ejecución de la gestión pública y al control y evaluación de sus resultados, en forma efectiva, suficiente y oportuna conforme a la ley.

Estas dos (2) últimas premisas analizadas en frío son hasta cierto punto solución efectiva para romper cualquier esquema de no Participación Política y Ciudadana que pudiese existir en el ámbito municipal venezolano; su aplicación en todo caso quedará supeditada al espíritu democrático de cada gobierno local, el cual en caso de negativa a seguir verdaderas prácticas participativas, podrá ser sometido a

cualesquiera de los mecanismos de control social por esta investigación analizados adelante.

Asimismo, como Estado Social de Derecho que es según el artículo 2° Constitucional, también Venezuela cuenta con un instrumento político y servicial fundamental, entiéndase Administración Pública para realizar la mayoría de acciones y ejecutorias que van a tener como destinatarios a los propios ciudadanos, comprendidos también los de los Municipios, por lo que cada sociedad local ha enfrentado y seguirá enfrentando el reto de la participación.

Se hace así apenas lógico en opinión de Velásquez (1998) tratar de conciliar elementos de una y otra tendencia, para buscar una línea media, que siempre es la más sabia. Esa línea media a la que alude este doctrinario es la de confeccionar más allá de los propios lineamientos jurídicos, sean estos de orden constitucional o legal, una conciencia pública desde el gobierno Municipal que le permita a sus autoridades tolerar y comprender las diversas opiniones y criticas de sus subordinados con el mayor sentido de imparcialidad y probidad posibles.

Gobierno local y ciudadanía o Vecindad Municipal en completa armonía, lograda a través de una auténtica y sincera Participación Comunitaria, hacen posible la Gobernabilidad en Democracia, entendida ésta como la transparente actuación de sus instituciones, por ser operadas y orientadas por la propia ciudadanía.

Organización Municipal

En el actual espectro municipal venezolano, el legislador de acuerdo al artículo 169 de la Constitución vigente, quedó obligado a establecer distintos regímenes municipales, acordes con las formas plurales de materialización propias de la naturaleza de cada uno de ellos, tanto para la organización como para su gobierno y administración, competencias y recursos. La razón jurídica de haberse incluido este mandato en el Estatuto Constitucional, estribó en que en el régimen municipal hasta hace poco vigente estableció un excesivo uniformismo que hizo prácticamente inaplicable la derogada Ley Orgánica de Régimen Municipal en muchos de los Municipios actuales por las disparidades existentes entre unos y otros. Ante ese

panorama, la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, alteró esta inconveniente ecuación jurídica advirtiendo en su Artículo 6 que:

> Los procesos de formación de las leyes estadales relativos al régimen y la organización de los municipios y demás entidades locales, atenderán a las condiciones peculiares de población, desarrollo económico, capacidad fiscal, situación geográfica, de historia, cultura y otros factores relevantes.

El mismo Brewer (2004) al respecto advierte:

> …que este mandato por la variedad de regímenes está seriamente limitado y contradicho en el propio texto constitucional, al haberse constitucionalizado en forma rígida a los órganos municipales, los Alcaldes y los Concejos Municipales, los cuales antes de la entrada en vigencia de la Constitución de 1.999, sólo estaban regulados en la ley. Esa rigidez constitucional conduciría a la creación de pequeños Municipios en alguna comunidad aislada del país, que necesariamente tendría que tener la compleja organización mencionada, la cual en muchos casos no se justifica. (p. 395)

Asimismo, la vigente Constitución de 1999, conserva en relación a la derogada de 1.961, en materia de organización municipal, una limitación clara en cuanto que el Municipio no es totalmente libre para organizarse así mismo por las razones ya explicadas; consecuente con lo anterior, el artículo 168 del texto constitucional le estableció una doble sujeción a la organización municipal, primero, a lo que disponga la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, al desarrollar los principios constitucionales y segundo, a lo que desarrollen las Leyes dictadas por los Consejos Legislativos de los Estados de la Federación en materia Municipal, todo lo cual se conoce como el principio de las fuentes de las entidades locales o Leyes de base.

Dentro de los factores a ser tomados en cuenta en definitiva, para distinguir la especificidad municipal y poder crearse ciertamente una pluralidad de regímenes, la Constitución vigente destaca la idiosincrasia de la población, su grado de desarrollo económico, la capacidad para generar ingresos propios, su situación geográfica y los elementos históricos y culturales que la caracterizan, todos los cuales fueron adoptados por el legislador de la materia, permitiéndose de esta manera un espacio

para que cada Municipalidad legisle de modo distinto y teniendo como referencia de inspiración los anteriores patrones.

Gobierno Municipal Participativo

Al igual que los restantes niveles o entidades políticas que forman parte de la particular Federación Descentralizada, el Municipio venezolano es democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables. Estos principios generales de rango constitucional que se extienden por igual a la República y a los Estados, configuran en primer término el Gobierno Democrático y Electivo que es Venezuela, donde el Municipio debe contar con autoridades elegidas mediante el sufragio, como expresión de soberanía intransferible del pueblo; haciendo de esta manera emanar los órganos del Estado de esa soberanía.

De allí, que el Municipio Participativo deba incorporar la "Participación Ciudadana" al proceso de definición y ejecución de la gestión pública lo que pasa por el control y evaluación de sus resultados, en forma efectiva, suficiente y oportuna por representar el ámbito casi que natural para que los ciudadanos indiquen la forma de autogobernarse. En criterio de la investigadora, este importante postulado permite que éstos puedan indicar la prelación de lo presupuestado anualmente, de acuerdo a las necesidades más sentidas de sus colectividades, correspondiéndoles la vigilancia o control social de esos gastos y valorar la calidad de lo ejecutado.

El Principio de Participación, hace posible que todo ciudadano residente en el Municipio venezolano pueda intervenir en la actividad pública que en esa jurisdicción se lleva o pueda llevar a cabo, bien como sujeto activo de ella, es decir, como parte de la estructura gubernamental y administrativa del Municipio, o como sujeto receptor de la misma, elevando reclamaciones o peticiones a la autoridad y obteniendo adecuada y oportuna respuesta de parte de ella. Estas dos prerrogativas se recogen en la vigente Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, la cual en su artículo 70, dispone varias formas de participación política a saber: la elección de

cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, la iniciativa constitucional o legislativa, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos.

En el plano Socio – Económico, no se descuida la Participación Ciudadana estableciéndose legalmente que ella, se garantizará mediante instancias de atención ciudadana y guías informativas, poniéndose de relieve la autogestión, la cogestión, las cooperativas en todas sus formas incluyendo las de carácter financiero, las cajas de ahorro, las empresas comunitarias y demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y la solidaridad, dejándose a la Ley la regulación individual de esas formas de participación.

Otra forma de participación política que presenta al ciudadano como sujeto receptor de la actividad pública, es la que refleja la Carta Magna en su artículo 51 que – garantiza a toda persona su derecho de representar o dirigir peticiones –, ante cualquier autoridad o funcionario público sobre los asuntos que sean de la competencia de éstos, y a obtener oportuna y adecuada respuesta, previéndose sanción disciplinaria de destitución para quienes estando obligados por este mandato constitucional no cumplan con esta formalidad.

Como entidades Descentralizadas Política y Territorialmente, los Municipios venezolanos están llamados a buscar fórmulas institucionales de participación y concertación individual y colectiva, estando obligadas las distintas dependencias municipales con competencias para administrar servicios públicos a considerar la participación en sus órganos de dirección y ejecución, de usuarios pertenecientes a comunidades organizadas, de los gremios y de otras organizaciones de la Sociedad Civil, con el propósito de generar una gestión pública legitimada. De esta manera, se ejecuta la descentralización como una política nacional, acercando el poder a la población en el ámbito local.

En cuanto a la rotación de los gobernantes, existe el Municipio alternativo que establece períodos de cuatro (4) años para los cargos electivos de Alcaldes y Concejales; en la Carta Magna, se estipuló el principio de la reelección inmediata en los cargos mencionados, garantizándose también, la alternabilidad del Gobierno, mediante otro mecanismo de Participación Política, como es el Referendo

Revocatorio del mandato popular, cuando la población está insatisfecha con la gestión cumplida por el gobernante local.

En tal sentido, se dispuso en el artículo 72 de la Constitución de 1.999, que después de transcurrida la mitad del mandato para el cual fue elegido el Alcalde un número no menor del 20% de los electores inscritos en el registro electoral del Municipio, podrán solicitar la convocatoria a un referendo para revocar su mandato, quedando revocado, si igual o mayor número de electores de los que lo eligieron, hubieren votado a favor de su revocatoria, siempre y cuando y aquí la norma condiciona, hayan concurrido al referendo un número de electores igual o superior al 25% de los electores inscritos, se tendrá por revocado su mandato, cubriéndose esta falta absoluta de acuerdo con lo que fije la Ley respectiva, quedando claro que por cada período no podrá hacerse más de una solicitud de revocación de mandato.

Otro principio que afianza la participación ciudadana, es el que tiene que ver con el Municipio Pluralista, que lo obliga a respetar y garantizar las distintas corrientes del pensamiento político, como soporte del Estado Democrático de Derecho, que promueve o debe promover a través de la legislación que al efecto se dicte el ejercicio democrático de la voluntad popular participativa y protagónica. El Pluralismo, es manifestación de libertad que permite agrupar en la sociedad local distintos núcleos de interés, como resultado del libre accionar del hombre. Esta pluralidad de intereses accionando en la sociedad, su capacidad de actuación y existencia es lo que fortalece en opinión de Velásquez (1.998), la democracia pluralista.

CAPÍTULO IV

GARANTIAS Y CONTROLES MUNICIPALES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Noción General

La Participación Ciudadana dentro del Municipio Venezolano a lo largo de los años, se ha desenvuelto como un proceso social y político en permanente avance, y aunque haya tropezado con innumerables factores e intereses de naturaleza caudillezca, sectaria o centralista, ha servido para atemperar de manera determinante graves conflictos de legitimidad institucional, como el ya comentado de 1989, en donde según Useche (1997)

> …el ciudadano común se convirtió en el principal protagonista de los cambios que dieron lugar a la democratización de los gobiernos locales, haciendo presencia activa y propuestas concretas en el ámbito municipal, en lo que tiene que ver con la ejecución de políticas públicas que atañen a su calidad de vida, y por sobre todo en la elección popular de sus propias autoridades. (p. 243)

Y es que la Participación Ciudadana es un elemento que dota de sentido, el principio democrático que lo garantiza, porque la Constitución, lo que pretende es establecer según la jurisprudencia del Contencioso Administrativo, un orden social y ese orden, es imposible de establecer, si la comunidad y los ciudadanos no participan en la tarea de autogobernarse. En tal sentido, la actividad de las personas en cualquier proceso democrático, se debe entender no desde el punto de vista individual, sino del servicio social y de la representación de los grupos de la comunidad.

Es por eso, que la derogada Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1989, aunque anterior a la actual Constitución de 1999, ha sido pionera en la implementación del método participativo en el ámbito del Derecho Público venezolano, porque fue la que fijó por vez primera, mecanismos de participación

ciudadana, como los vinculados a su autonomía política, a la participación en asuntos vecinales y a los establecidos en defensa de los bienes municipales, que sin lugar a dudas, trascendieron y oxigenaron el desgastado modelo democrático-representativo, consagrado en la Constitución de 1961 vigente para ese entonces, lo que significó desde el punto de vista práctico, que el Municipio venezolano, fuese el promotor de la Democracia Participativa en relación a los otros niveles político-territoriales (Poder Nacional- Poder Estadal) de la República Venezolana.

Por su parte, la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, también se hace eco de la necesidad de promover la Participación Ciudadana al expresar en su artículo 1º que el cabal ejercicio de la autonomía municipal hará posible la efectiva práctica del protagonismo del pueblo en los asuntos propios de la vida local y en especial en el diseño, ejecución, control y evaluación de la gestión municipal, conforme a los valores de corresponsabilidad social, planificación, descentralización y transferencia a grupos sociales organizados de ciertas materias y servicios públicos.

Dentro de ese contexto participativo, corresponde ahora a cada Gobierno Municipal venezolano, convocar desinteresadamente a los distintos sectores que conforman la Sociedad Civil en cada uno de ellos, para conocer, analizar y adaptar a las variadas necesidades de desarrollo local, los distintos enfoques o corrientes de opinión de aquellos que hacen vida comunitaria, buscando materializar así claramente, una auténtica gestión pública conformada y armonizada con fundamento en las verdaderas aspiraciones ciudadanas.

De otra parte, y para ahondar sobre este punto, el ya citado Profesor Useche (1997) expone que:

> …los teóricos de la Democracia Comunitaria consideran aún insuficiente la Participación Ciudadana que ha venido ocurriendo en las Democracias representativas actuales, por lo que se hace necesario institucionalizar en distintos ordenamientos positivos, la participación de los individuos en espacios públicos como Cabildos Abiertos, Asambleas de Ciudadanos o Iniciativas Legislativas entre otras, que permitan potenciar su educación cívica para elevar simultáneamente sentimientos como el de la Solidaridad Social, la Responsabilidad Moral y las posibilidades individuales para la acción en la comunidad. (p. 244)

Esta inquietud doctrinaria, creemos que ha sido acogida por el legislador municipal venezolano de 2005, al mantener en unos casos y crear en otros, una serie de normas legales referidas a los Cabildos Abiertos, las Asambleas de Ciudadanos y las Iniciativas Legislativas, que como bien se ha señalado son escenarios propicios para el aporte ciudadano.

Participación como Deber

La vigente Constitución de 1999, proclama que el Municipio venezolano como entidad emblemática del régimen local, es una sociedad plural, armónica, solidaria, abierta, integrada y comprometida en todos sus ámbitos, imponiéndole el deber a toda persona de cumplir con 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. En cuanto a la participación comunitaria, se destaca el deber de cumplir con el compromiso de responsabilidad social, que van a tener las personas naturales o jurídicas que mantengan relaciones contractuales de naturaleza económica con cualquier entidad política-primaria y más concretamente contrataciones públicas.

Dicho compromiso consistirá en presentar mediante una declaración jurada, como manifestación de buena fe, un aporte sustancial que venga a coadyuvar en la solución de un problema comunitario, el cual le es hecho conocer al aportante por la propia colectividad, preferiblemente mediante un proyecto factible técnicamente y viable en lo económico.

En base a ese Principio de Solidaridad Social o Corresponsabilidad se consagró constitucionalmente el deber de toda persona o vecino de coadyuvar, en la medida de sus posibilidades a los gastos públicos, en el ámbito municipal; de ahí que los vecinos del Municipio venezolano tienen como obligación insoslayable la de contribuir económicamente mediante el pago de impuestos, tasas y demás prestaciones económicas legalmente previstas, para la realización de las competencias Municipales asignadas en el artículo 178 de la Constitución vigente de 1999.

Igualmente la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, estableció la misma obligación para los vecinos en el Artículo 239 en los siguientes términos: ...Omissis... así mismo están obligados los ciudadanos y ciudadanas a contribuir con el mantenimiento, preservación y mejora de la calidad de los mismos y a coadyuvar a los gastos públicos mediante el pago de impuestos, tasas y contribuciones".

Sin embargo, se debe aclarar que conforme al Principio de Legalidad Tributaria, no podrá exigirse el pago de ninguna de estas especies tributarias, que no hubiesen sido establecidos por el Concejo Municipal mediante la promulgación de la correspondiente Ordenanza sobre la materia y que sea de su competencia, dentro de la cual deberá determinar la materia gravada, cuantía del titulo, el modo, el término y la oportunidad en que este se cause y se haga exigible, otras obligaciones a cargo de los contribuyentes, los recursos administrativos a favor de éstos y las penas y sanciones pertinentes en caso de mora o incumplimiento.

Otra modalidad participativa que sujeta a los ciudadanos del Municipio venezolano y que está en armonía con los Principios de Participación y Solidaridad Social, es la tiene que ver con el deber de toda persona de prestar servicio civil, militar y electoral, cuando sea necesario para la defensa, preservación y desarrollo de la Nación, o bien para hacer frente a situaciones de calamidad pública, coadyuvando del mismo modo según su capacidad y aptitud, al cumplimiento de los fines que impone el bienestar social general.

Fundamento Legal

La promoción de la participación ciudadana en el ámbito municipal venezolano, se encuentra prevista en el Artículo 135 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, en los siguientes términos: "Sin perjuicio de lo dispuesto en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y en las Leyes especiales, los órganos y entes de la Administración Pública Local promoverán la Participación Ciudadana en la Gestión Pública...".

Para dar cumplimiento a esta norma, la propia Ley Orgánica de la

Administración Pública, ordena que las personas podrán directamente o a través de las Comunidades Organizadas o las Organizaciones Públicas no Estatales legalmente constituidas, presentar propuestas y formular opiniones sobre la gestión de los órganos y entes de la Administración Pública en cualquiera de sus instancias, recogiendo de esta manera el postulado constitucional del artículo 62, que así la garantiza.

Este Principio concretado en el artículo 135 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, busca en palabras de Morelli, citada por Chavero (2002)

> …permitir que las decisiones burocráticas correspondan más a los intereses de la colectividad, atenuando la tiranía de la casta burocrática detentadora de la tecnocracia. Se trata de privar en definitiva a la Administración del monopolio de la definición del interés público, a la cual también puede contribuir el ciudadano. (p. 99)

De tal manera, que la idea central de esta disposición legal, es que el recurso humano de la Administración Pública, entienda que sus decisiones deben estar en sintonía con las aspiraciones del colectivo que se sirve de su función pública y que las mismas deben estar impregnadas de un espíritu democrático.

Doctrina Constitucional Sobre Participación

La Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en Sentencia del 22 de Enero de 2003, advirtió que la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, se encuentra en las raíces mismas de la Democracia como sistema político, ya que 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. 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.

Del análisis particular de esta norma, se infiere que los ciudadanos o ciudadanas, pueden intervenir directamente o a través de las comunidades

organizadas u organizaciones públicas no estatales legalmente constituidas, en el desarrollo de la gestión pública municipal para presentar y formular opiniones sobre la gestión de los órganos y entes de la Administración Pública, ya que tal protagonismo, se constituye de acuerdo a lo expresado por la Sala en un auténtico ejercicio de soberanía popular.

Sin embargo, esa participación del ciudadano o ciudadana, debe ir mucho más allá de la tarea de presentar propuestas y formular opiniones sobre la labor de los entes públicos; en efecto, esa intervención debe igualmente materializar los principios de eficacia y eficiencia que se hallan estacionados en el artículo 141 de la Constitución de 1999, ya que de lograrse los mismos, ello redundaría en beneficio del propio individuo y de la colectividad en general a cuyo servicio se encuentra la Administración Pública Municipal Venezolana obligada a dar resultados y a optimizar recursos. Textualmente esa disposición constitucional enseña:

> La Administración Pública está al servicio de los ciudadanos 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.

Debe entonces crearse un vínculo legal y práctico que permita a los ciudadanos coadyuvar objetivamente con espíritu de solidaridad y responsabilidad social en la búsqueda de la eficiencia y la eficacia en la actividad administrativa y así fundamentar su actuación protagónica. Tal cometido se pudiera lograr con la aplicación del artículo 132 constitucional, que impone el deber de solidaridad social en el cumplimiento de las responsabilidades que toda persona tiene en la vida política, civil y comunitaria del país, sin olvidar la promoción y defensa de los derechos humanos, que sin duda quedarán subordinados en cuanto a su disfrute a la calidad de la gestión pública.

Derechos Políticos

El Derecho a Participación Política de todos los ciudadanos libremente en los asuntos públicos dentro del ámbito municipal, implica que éstos puedan participar en

la conformación, ejercicio y control del Poder Político instituido constitucionalmente. Para hacer efectivo ese derecho, puede elegir, ser elegido, tomar parte en direcciones asociativas de índole no gubernamental, participar en referéndum, constituir partidos o grupos de electores, revocar mandatos, interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la Ley, así como acceder al desempeño de funciones y cargos públicos que igualmente se constituye como un importante derecho político.

Trasladando este Principio Constitucional de Participación al Sistema Municipal venezolano, se encuentra que los vecinos del Municipio Venezolano, tienen como derechos y obligaciones, ser electores y ser elegibles, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política y en la misma legislación municipal; esta prerrogativa electoral les permitió hasta la promulgación de la Constitución de 1999, y conforme al desaplicado artículo 69 de la derogada Ley Orgánica de Régimen Municipal, revocar o no el mandato popular de un Alcalde, cuando era suspendido del ejercicio de su cargo, por las tres cuartas (3/4) partes de los miembros del Concejo Municipal al momento de improbar la Memoria y Cuenta de su Gestión Anual.

La anterior forma de participación electoral, se transformó en un ejercicio de Democracia Directa con la promulgación de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1.999, que atribuyó a los Gobiernos Municipales, como una de sus principales características, ser de mandatos revocables para las magistraturas de elección popular. Por tanto, como lo asentó la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela en sentencia de fecha 22 de Marzo de 2002, la iniciativa para convocar un referéndum revocatorio, ya no será competencia de la Cámara Municipal, como así lo estimaba el mencionado artículo 69, sino que ésta corresponderá ahora a los ciudadanos en un número no menor del veinte por ciento (20%) de los electores vecinales debidamente inscritos en el Registro Electoral Permanente.

Conviene recordar de todas maneras, que en la práctica esta situación sirvió para que ciertas Cámaras Municipales, prevalidas de circunstanciales mayorías, lograran reunir el voto de las tres cuartas (3/4) partes de sus integrantes para

suspender a una Alcalde en el ejercicio de su cargo; ocasionándose con esta decisión serios problemas de convivencia social entre los vecinos del Municipio, quienes divididos por razones políticas o de enemistad crearon igualmente alteraciones del Orden Público, lesionándose simultáneamente el erario público al tener que programarse referéndum, que las más de las veces eran ganados por los Alcaldes, sin que los Concejales causantes de todas estas anomalías institucionales tuviesen sanción alguna en la Ley.

Sin embargo, el máximo Tribunal de la República advirtió en el mencionado fallo, que el Control Político previsto por el artículo 69 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, debía cumplirse, cuando se considerara la aprobación o no de la Memoria y Cuenta del Alcalde, a fin de hacer efectiva su responsabilidad política y sucedaneamente la civil, administrativa o penal, si a ello hubiere lugar, sin que ello implique la suspensión del Alcalde en el desempeño de sus funciones, pues a tal fin se hace la convocatoria a referéndum.

Por su parte, los Concejos Municipales pueden convocar a otro tipo de referéndum (Consultivo) a los electores de sus respectivas Parroquias, Municipios o Distritos para someter a la consulta ciudadana, la elaboración de la mayoría de Ordenanzas y otros asuntos de interés colectivo, con excepción de las presupuestarias y financieras, cuando así lo decidiera la Cámara Legislativa local con el voto de las dos terceras (2/3) partes de sus miembros o lo solicite un diez por ciento (10%) al menos, de los vecinos inscritos en la Junta Electoral que tenga jurisdicción en esa entidad de acuerdo a la Legislación Municipal ordinaria, requiriendo la Ordenanza sometida a referéndum para su validez la aprobación de la mayoría de los votos válidos emitidos.

También dependerá este Control Electoral ejercido por el gobernado, del manejo del mensaje político, el cual muchas veces, es relegado en el análisis y suplantado por otros factores que si bien son apreciados en la actividad pública, no son determinantes para la ejecución de políticas públicas que son las que en definitiva generan mejor calidad de vida de un Municipio, cuyos habitantes, muchas veces han visto frustradas sus esperanzas o expectativas de bienestar colectivo por estas

razones. Por eso, cobra singular trascendencia en una sociedad local, la imparcialidad de los distintos medios de comunicación social comprometidos a desarrollar una igualitaria distribución de las opiniones o informaciones vertidas por los protagonistas de un proceso político, como quiera que estos medios de comunicación social: radio, prensa, televisión entre otros, condicionan las decisiones políticas del gobernado y su participación electoral y ciudadana.

De otra parte, en los casos de pérdida de investidura del Alcalde o Concejal, si el Concejo Municipal, se abstiene de emitir esta declaración administrativa, no obstante estar incursos alguno de ellos en una de sus causales, cualquier ciudadano del Municipio, podrá solicitarla ante la Cámara Municipal y transcurridos treinta (30) días sin que se produzca la declaración al respecto o producida ésta en sentido negativo, podrá el particular recurrir por ante la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, recabando a tal efecto, toda la información que sobre ese particular le deberá suministrar el propio Municipio.

En cuanto al acceso para desempeñar cargos públicos, el Municipio venezolano, tiene vedado sancionar y publicar en su correspondiente jurisdicción, una Ordenanza relacionada con la Función Pública, motivado a que la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, considera una eventual usurpación de funciones tal actuación de llegar a darse, pues ello constituye materia de reserva legal del Poder Nacional en virtud de lo anterior, la reciente Ley Orgánica del Poder Público Municipal, se adaptó al precepto constitucional del artículo 144 que establece para toda la Administración Pública que el ingreso a los cargos de carrera administrativa será por concurso público fundamentado en principios de honestidad, idoneidad y eficiencia.

No se puede dejar pasar por alto en todo caso, el hecho de que se haya dejado a la competencia municipal, la creación, organización y funcionamiento de los sistemas de seguridad social, materia que hasta la sanción de la nueva Ley del Poder Público Municipal, era reserva exclusiva del Poder Público Nacional, lo cual podría ser ratificado también por nuestro máximo Tribunal de Justicia en Sala Constitucional. Del mismo modo, esta Ley permite que cada Municipalidad, pueda

crear regímenes especiales de función pública atendiendo a la naturaleza y características del servicio o la actividad que realizan los órganos y entes que componen el Municipio.

Otra forma de Participación Ciudadana, tiene que ver con el Control Político que ejercen las fuerzas políticas externas al Municipio, orientadas al control democrático de las elecciones locales, que permiten al gobernado controlar el ejercicio del Poder Público, bien sea para cooperar y hacer permanecer al gobernante en sus funciones o bien sea para cambiarlo a través del mencionado Referéndum Revocatorio. En todo caso, la efectividad de este control político, dependerá en buena medida del grado de conciencia política del gobernado y de su criticidad ciudadana, según Velásquez (1998) lo que a su vez será reflejo del nivel de educación política alcanzado en la sociedad municipal.

Asimismo, los vecinos de un Municipio al igual que los ciudadanos de la República y de los Estados, deben velar por el respeto y control de los Derechos Humanos de todas las personas a fin de que les sean reconocidos una serie de privilegios, garantías y libertades que les resultan inviolables y que en si mismas son un freno, un limite, un control a la acción del gobernante. Será más democrático el Régimen Político que mejor asegure las garantías individuales.

El Gobierno Municipal, igualmente debe aceptar la participación directa del gobernado en la función gobernante, para que sirva de límite y a la vez de control de sus acciones, para darle transparencia a la gestión pública dentro del Régimen Municipal. Concretamente los Concejos Municipales requerirán de conformidad con lo que dispongan sus Reglamentos, de la cooperación vecinal para labores de asesoramiento en Comisiones Permanentes o en Comisiones de Vecinos encargadas de vigilar el buen funcionamiento de los servicios públicos en su jurisdicción y en materia urbanística principalmente.

En cuanto a los denominados Controles de Pluralismo Político, el Municipio al igual que los restantes ámbitos políticos – territoriales, debe procurar jugar el papel de un árbitro, dado que esos intereses suelen resultar contradictorios e interactuantes en la construcción de una sociedad que a la vez se convierte en un control a la acción

del Municipio a fin de que sus distintos poderes públicos (Alcalde – Concejales – Contraloría- Consejos Locales) no dirijan su acción política a un determinado núcleo de intereses, sino a la colectividad en general.

Consejos Locales de Planificación Pública

Los Consejos Locales de Planificación Pública, van a representar un esfuerzo del Estado Venezolano por hacer de la actividad administrativa municipal, una actividad reflexiva y lógica que se encamine a generar políticas públicas que involucren sectores del país con diferentes posiciones ideológicas e intereses; que podrían coincidir en la discusión del hábitat político, social y económico deseado al brindárseles institucionalmente el espacio para tal propósito y convertirlos en definitiva en el centro de la acción pública. Van a poder intervenir con deseada eficacia en la planificación de la gestión pública local conjuntamente con los gobiernos municipales y las comunidades organizadas, actividad que va a constituir su principal objeto.

Resaltan entonces en los Consejos Locales de Planificación Pública, conceptos como los de participación, eficacia y planificación que alentarán tal como lo preceptúa el Artículo 168 constitucional, que los Municipios en el ámbito de sus competencias, vayan incorporando la participación ciudadana al proceso de definición y ejecución de la gestión pública y al control y evaluación de sus resultados, en forma efectiva, suficiente y oportuna, que permitan como lo ha señalado Araujo (1998) que las opiniones, dictámenes y criterios según el caso, emitidos por los particulares organizados tengan efectos jurídicos concretos**.**

Se puede decir entonces, que la función medular de los Consejos Locales en la Ley que los regula, es la planificación orientada a hacer más participativa, racional y eficiente, la ejecución de las políticas de inversión del presupuesto municipal, de manera de hacerlo concertada y coordinadamente con la Sociedad Civil en las áreas de deportes, cultura, educación, salud, programas sociales, infraestructuras, turismo, vialidad y cualquier otra actividad inherente al desarrollo municipal, como ocurrió en

la década de los años 90 en el Municipio Caroní del Estado Bolívar, que permitió en esa unidad política- primaria las consultas vecinales frecuentes y que se colocaran recursos e información al alcance de sus ciudadanos, facilitándose así la toma de decisiones.

En resumen, por la amplia conformación de estos Consejos Locales de Planificación Pública, se puede manifestar citando a Álvarez (2000) que estamos en presencia de un órgano colegiado, que puede tener un número considerable de integrantes, dependiendo de los concejales que existan en cada municipio, ya que todos van a integrar el Concejo, del número de Juntas Parroquiales, cuyos Presidentes lo conformarán y de la cantidad de organizaciones vecinales y otras de la sociedad organizada, y es éste el hecho que fundamenta la importancia del Consejo Local de Planificación Pública, ya que su presencia implica el desarrollo constitucional del principio de participación ciudadana en igualdad de condiciones a los demás miembros integrantes del Consejo.

De lo anterior, no cabe dudas, que el Consejo Local de Planificación Pública, tendrá una participación eficaz en la gestión pública municipal, en la medida que coadyuve no sólo a alcanzar objetivos y metas, sino también coopere a planificarlos, pues se ha visto como desde la Constitución de 1999 pasaron a formar parte de la organización administrativa local, con un régimen de funcionamiento claramente determinado en la respectiva ley. Deberán tener también como principios en sus actuaciones los mismos principios que rigen para los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, ante la ausencia de los mismos en la ley que los rige: justicia social, democracia, eficiencia, protección del ambiente, corresponsabilidad, integridad territorial, productividad, solidaridad, cooperación y desarrollo sustentable.

Iniciativa Legislativa

Una de las formas más interesantes de participación ciudadana en la gestión de las materias que son propias de la vida local, comprende la facultad que tienen los

vecinos de proponer ante el respectivo Concejo Municipal, proyectos de Ordenanzas para su aprobación, cuando hubiesen sido respaldadas por un porcentaje no menor al cero coma uno por ciento (0,1%) de los electores del Municipio debidamente identificados e inscritos en el Registro Electoral Permanente. De esa manera, la vigente Ley Orgánica del Poder Público Municipal, establece dentro de su cuerpo normativo, artículo 277, la Participación Asociativa u Organizacional para la Iniciativa Legislativa Local, al legitimar a las comunidades organizadas bajo diferentes razones sociales, a presentar ante los distintos Concejos o Cabildos, proyectos de Ordenanzas, para su discusión con los integrantes del respectivo Concejo Municipal, con la finalidad de que éste se pronuncie sobre su admisión o rechazo en un plazo de treinta (30) días calendario, luego de presentada.

Sobre la iniciativa legislativa ciudadana, prevista para el área municipal venezolana, el Profesor Ayala Corao (1990) al reconocer su lado positivo; advierte sin embargo que la misma debe ser controlada en sus resultados por la propia comunidad, porque de lo contrario, la participación no llega a concretarse en líneas de asociación política vinculante para los órganos del Poder Local. Es decir, si propuesta una Iniciativa Legislativa, el órgano de gobierno la rechaza o incluso la admite y después aprueba algo opuesto, la participación quedará reducida al ejercicio de una propuesta que ni siquiera fue considerada y en consecuencia, lo obrado por el ente legislativo no tuvo Control Social.

Los vecinos que apoyen la iniciativa legislativa a proponerse, deberán ser identificados en el escrito dirigido al Concejo Municipal con su nombre y apellido, dirección donde habita en el Municipio o Distrito y su número de cédula de Identidad.

Obligación de Informar

A fin de que se permita el Control Social sobre la Gestión Pública Local por parte de la Ciudadanía, el artículo 138 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, dispone:

> La Administración Pública Nacional, de los Estados, de los Distritos Metropolitanos y los Municipios, deberán establecer sistemas que suministren a la población la más amplia, oportuna y veraz información sobre sus actividades, con el fin de ejercer el control sobre la gestión pública. Cualquier particular puede solicitar de los órganos y entes de la Administración Pública la información que desee sobre la actividad de éstos...

Esta norma, compromete a los distintos poderes políticos – territoriales de la sui generis Federación Venezolana a crear lo que Gracia de Thielen y Thielen Apitz (2000) denominaron un Sistema, término que sirve para designar la conectividad de las partes entre si, o sea un conjunto de los elementos interdependientes para formar un todo organizado y cumplir una función determinada. La inclusión de este principio de informar a la población de las actividades, servicios, procedimientos y organización de la Administración Pública Municipal, permitirá como lo señalaron los mencionados autores, afianzar un complejo de relaciones entre recursos físicos, humanos y de trabajo, unidos en una red que actuarían como arterias de cada una de las organizaciones territoriales del país, fortaleciéndose también de esta manera el "Principio de la Coordinación" que es básico en todas ellas.

Por tanto, el cuerpo social vecinal tiene pleno derecho no sólo a formular, controlar y ejecutar políticas públicas, sino también a requerir información de la Administración Pública Municipal para enterarse de la forma en que fueron desarrolladas y de esta manera poder evaluarlas. Creemos que esta innovación legal es un paso adelante para democratizar aun más el funcionamiento de la Administración Pública y materializar el "Principio de Participación" previsto en los artículos 141 y 162 Constitucional, a fin de que las Comunidades Organizadas o las propias personas naturales puedan supervisar y evaluar la gestión cumplida por los distintos entes u órganos de la Administración, así como a sus titulares con base a la competencia que cada uno de estos tiene atribuidos.

Trasmisión de la Información

Es obligación para los órganos y entes mencionados crear y mantener al día y

a la orden de las personas, el esquema de su organización y la de los órganos que le están adscritos, así como la de publicar guías informativas sobre los diferentes procedimientos administrativos, servicios y prestaciones aplicables en el ámbito de sus competencias y de sus órganos y entes públicos.

Para lograr este cometido, deberán existir unidades de información en cada uno de ellos, conocidas como unidades de atención ciudadana, las cuales se encargarán de recabar información sobre cuales son los servicios y prestaciones que tienen atribuidos legalmente a fin de que el ciudadano común en caso de que se haya producido un acto administrativo de efectos particulares, sepa cual es el procedimiento administrativo a emplear y ante quien o quienes va a interponer el respectivo – Recurso Administrativo – una vez haya conocido el esquema de su organización y la de los órganos adscritos. Esa Organización para Rondón de Sansó (2000), es: "... la estructura en su globalidad, los elementos que la integran, la normativa que la rige, las relaciones que en su interior se establecen y también la modalidad esencial para el logro de los fines propuestos..." (p. 185)

Uno de esos fines, es precisamente hacer que el ciudadano o las Comunidades Organizadas, conozcan a plenitud la Administración Pública Local, habida cuenta de que ésta, fue puesta constitucionalmente a su servicio, y lo lógico y sensato, es que también en virtud del "Principio de la Adscripción", sepan que otras unidades o elementos integran la respectiva organización ante la cual actúa y así, hacer valer sus derechos. En efecto, la propia Ley Orgánica de la Administración Pública, ordena a éstos órganos que en su actividad administrativa, entendida como el "... cúmulo de todo aquello que la Administración como estructura orgánica realiza, es decir, a su hacer esencial...", se garantice a los particulares con base en el conocimiento que ellos deberán tener de las actividades, servicios, procedimientos y organización de la Administración Pública Municipal, los siguientes derechos:

1. Conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los – procedimientos –, en los que tengan interés y obtener copia de documentos contenidos en ellos.

2. Identificar a las autoridades y a los funcionarios y funcionarias al servicio

de la Administración Pública, bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos.

3. Obtener copia sellada de los documentos que se presenten, aportándola junto con los originales, así como a la devolución de éstos, salvo cuando los originales deban obrar en un procedimiento.

4. Formular alegatos y presentar documentos en los procedimientos administrativos en los términos o lapsos prescritos legalmente.

5. No presentar documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate.

6. Obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disponibilidades vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar.

7. Acceder a los archivos y registros de la Administración Pública en los términos previstos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

7.1. Según la exposición de motivos del Texto Constitucional se reconoce por primera vez en el Constitucionalismo Venezolano, el Hábeas Data o el derecho de las personas de acceso a la información que sobre si mismo o sobre sus bienes consten en Registros Oficiales o Privados, con las excepciones que establezca la Ley. El Hábeas Data, incluye el derecho de las personas de conocer el uso que se haga de tales registros, su finalidad y de solicitar ante el Tribunal Competente su actualización, rectificación o destrucción, si fuere erróneo o afectasen ilegítimamente sus derechos, conforme al Artículo 28 de la Constitución de la República.

7.2. Se consagró a favor de los ciudadanos y ciudadanas el derecho a la información oportuna y veraz por parte de la Administración Pública. Este derecho..., abarca lo relativo a las actuaciones de particulares en que sean parte interesada, así como el conocimiento de las resoluciones definitivas que se dictaren, y acceso a los archivos y registros administrativos...” (Artículo 143 de la Constitución).

8. Ser tratados con respeto y deferencia por las autoridades, funcionarios, los cuales están obligados a facilitar a los particulares el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.

9. Ejercer a su elección y sin que fuere obligatorio el agotamiento de la vía administrativa, los recursos administrativos o judiciales que fueren procedente para la defensa de sus derechos e intereses frente a las actuaciones u omisiones de la Administración Pública..., no siendo entonces de acuerdo a esta Ley obligatorio el –Agotar la Vía Administrativa.

10. Los demás que establezca la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la Ley.

Es importante como se ha visto, el deber de informar que tiene la Administración Pública Municipal a los ciudadanos de todo aquello cuanto les interese o afecte y el derecho para estos de recibir una información oportuna y veraz que les permita desarrollar una relación jurídica transparente y segura. Sin embargo, en la realidad objetiva y práctica este postulado legal se ha distorsionado, pues es muy poca la información veraz o cierta que se le suministra al ciudadano por parte de la Administración Pública.

Control de Juridicidad Legislativa

La Ley Orgánica del Poder Público Municipal, establece un mecanismo de Participación Ciudadana en el control de Juridicidad Legislativa, mediante la solicitud de reconsideración de Ordenanzas, la cual está regulado de la siguiente manera:

Legitimación: La solicitud de reconsideración puede ser formulada por el diez por ciento (10%) de los vecinos de la comunidad debidamente identificados e inscritos en el Registro Electoral Permanente.

Objeto: El objeto de la solicitud de reconsideración lo constituyen las Ordenanzas en general, excepto aquellas de carácter Tributario o Presupuestario, que quedan excluidas en razón del principio de la "Reserva Legal" por cuanto tienen que ver con la recaudación y administración de los ingresos municipales.

Finalidad: Modificación de alguna de las disposiciones de la ordenanza o levantar la sanción a todo o parte de ella.

Plazo: La reconsideración podrá ser solicitada dentro del plazo de tres (3)

meses contados a partir de la fecha de publicación de la Ordenanza en Gaceta Municipal.

Plazo de Decisión: Una vez recibida la solicitud de reconsideración el Concejo debe decidirla en un plazo no mayor de sesenta (60) días calendario.

Incumplimiento al Plazo de Decisión

La interposición de la solicitud de reconsideración, no suspende en principio, los efectos de la Ordenanza objetada. Ahora bien, si el Concejo Municipal no se pronuncia en el plazo de sesenta (60) días mencionado como es su obligación legal, la Ordenanza quedará automáticamente suspendida en sus efectos, por igual plazo de sesenta (60) días. Mientras esté suspendida la Ordenanza recurrida, readquirirá vigencia y aplicación temporal la Ordenanza que haya sido derogada, si éste es el caso.

Suspendida la Ordenanza, cualquier ciudadano de la municipalidad, podrá solicitar la nulidad de la Ordenanza ante el Tribunal Supremo de Justicia, según se trate de razones de inconstitucionalidad o por motivos de ilegalidad. En el primero de los casos conocerá la Sala Constitucional y en el segundo la Sala Político – Administrativa. Impugnada entonces, la Ordenanza, la suspensión de sus efectos continuará hasta la decisión final, la cual deberá producirse en un plazo de treinta (30) días contados a partir de la admisión de la impugnación.

Control de Legitimidad Legislativa

La Ley Orgánica del Poder Público Municipal establece también la figura del – Referéndum – como instrumento de control popular participativo sobre la legitimidad legislativa de los Concejos Municipales, facultando en tal sentido al diez por ciento (10%) por lo menos de los vecinos inscritos en el Registro Electoral Permanente de ese Municipio, para que convoquen Referéndum Consultivo de Ordenanzas u otros asuntos de interés colectivo con excepción de las Ordenanzas de

Presupuesto y Tributarias, por las razones ya explicadas.

Este Referéndum Consultivo, se convierte en un recurso de legitimidad cuando la iniciativa para su convocatoria corresponde especialmente a los vecinos, para solicitar la revisión de las decisiones legislativas adoptadas por el Concejo Municipal. Mediante la figura del Referéndum, la colectividad tiene la posibilidad de dejar sin efecto las medidas tomadas por sus representantes contra la opinión mayoritaria de la población, para de esta manera abrogar las normas con la que no esté de acuerdo. De esta manera, combinando la iniciativa popular vinculante y el recurso de Referéndum, la población podrá adquirir poder de dirección y control sobre sus representantes, impartiendo orientaciones y dejando sin efecto medidas impopulares.

Una novedad en materia de referéndum revocatorio, se presenta en la Constitución vigente de 1.999 y es la que tiene que ver con la revocatoria del mandato para los miembros de cuerpos colegiados como los Concejos Municipales, de acuerdo al procedimiento que a tal efecto fije la Ley correspondiente, que aún no termina de dictarse. Entendemos entonces que para estos dos (2) órganos que conforman parte del Poder Público Municipal venezolano (Alcaldías- Concejos Municipales), probablemente existirán maneras diferentes de revocar tanto a uno como a otro mandato, de acuerdo con la Constitución vigente. No obstante, nos surge una duda y es la que tiene que ver con la expresión "... revocación del mandato para cuerpos colegiados...".

El problema está en que planteada en estos términos la revocatoria podría pensarse que el referéndum sólo sería pertinente para el Concejo Municipal como cuerpo colegiado y no para sus integrantes individualmente considerados, lo que podría generar problemas de legitimidad entre los componentes del Concejo, porque siempre hay unos que trabajan más que otros y, de manera individual cada uno de ellos está obligado a rendir cuentas públicas, transparentes, periódicas y oportunas sobre su gestión de acuerdo con el programa presentado; debiendo a tal fin, garantizar simultáneamente la información y convocatoria puntual a los vecinos, lo mismo que los mecanismos de evaluación pertinentes, acerca de los recursos asignados y los

efectivamente dispuestos con los resultados obtenidos.

Control Patrimonial de Bienes Inmuebles

En relación a este asunto, la legislación permite a cualquier vecino del Municipio, solicitar al Concejo Municipal la declaratoria de inexistencia de cualquier Convenio, Acuerdo o Contrato por el que un Municipio haya donado, dado en usufructo o comodato, bienes inmuebles del dominio privado, salvo los cedidos a entidades públicas. Tampoco los Municipios podrán dar en enfiteusis los ejidos y demás inmuebles, porque de hacerlo cualquier vecino puede dirigirse en los mismos términos al Concejo Municipal.

Ahora bien, en caso de negativa o falta de pronunciamiento dentro de los sesenta (60) días siguientes a la solicitud, el vecino solicitante con interés en el asunto, podrá recurrir ante el Juez Contencioso – Administrativo competente de la Jurisdicción, quien una vez constatada la contravención, declarará de pleno derecho la inexistencia. De otra parte, toda persona que se considere lesionada en sus derechos e intereses por la declaratoria de inexistencia pronunciada por el órgano municipal, estará legitimada para recurrir ante el Juez Contencioso – Administrativo competente con el objeto de impugnar la decisión.

Otro supuesto, es cuando se compruebe que ejidos o inmuebles en general, han sido enajenados en franca violación del Ordenamiento Jurídico o son detentados sin justo titulo, el Municipio por intermedio del Alcalde, debe intentar las acciones legales de reivindicación respectivas, para el reconocimiento y rescate de su propiedad o posesión; de no hacerlo, cualquier vecino podrá solicitar la intervención del Ministerio Público para que inste al Alcalde a actuar y, en caso de no hacerlo le iniciará el procedimiento de averiguación que corresponda, para el ejercicio de las acciones a que hubiere lugar.

Iniciativa Popular para Creación de Municipios

Tanto la derogada Ley Orgánica de Régimen Municipal como la vigente Ley Orgánica del Poder Público Municipal, establecieron la necesaria Participación Ciudadana, mediante iniciativa vecinal debidamente comprobada, para la creación, fusión y eliminación de Municipios y para la creación de Distritos Metropolitanos. En el primer supuesto la iniciativa deberá partir de un número no menor del quince (15%) de los ciudadanos inscritos en el Registro Electoral Permanente, que residan en la jurisdicción de la comunidad o comunidades interesadas. En el segundo supuesto, la iniciativa para la creación de un Distrito Metropolitano, deberá partir de las comunidades interesadas, representadas por un porcentaje de población similar a la del primer supuesto.

Participación Ciudadana en la Formación de Actos Normativos Locales

Otro aspecto de interés público, es el que tiene que ver con la Participación Ciudadana en la formación de los actos normativos que emanan de la Administración Pública Municipal y que van a permitir la inserción de las más relevantes opiniones de los destinatarios en su formación, buscando reflejar adecuadamente los diversos intereses en conflicto.

Al respecto, Grau (2002), sostiene que si bien el Principio de Separación de Poderes supone que la Administración Pública realiza una actividad de ejecución del Ordenamiento Jurídico y no productor de éste, lo cual es atribución del órgano de legislación; desde siempre, podría decirse, se ha reconocido o admitido que esta radical separación no es real ni conveniente, pues razones de interés público han justificado potestades normativas de la Administración.

En el Derecho Comparado, específicamente en Francia, se reconoce este Poder de normar a la Administración Pública, incluso el modelo francés se proclama como un sistema en el que se da preponderancia al rol del Reglamento frente a la Ley. En España, el reconocimiento al papel normativo de la Administración Pública, ha sufrido altibajos, pues en 1811, las Cortes de Cádiz habían dictado un Reglamento

que prohibía al Poder Ejecutivo, ejercer cualquier acto normativo, para en 1812 admitir la potestad reglamentaria de dicho poder en la ejecución de las Leyes.

En el Derecho Estadounidense, el fundamento real del Principio General de la Participación Pública en los procesos para elaborar actos de efectos generales es, en primer lugar, tratar de mejorar la calidad de la norma propuesta por la autoridad administrativa, señalándose que las agencias administrativas "no son siempre depositarias de la sabiduría última ni gozan del monopolio de la especialización valorativa". Es decir, en muchas ocasiones la Administración desconoce, sin más, algunos de los datos en los que la decisión final acerca del contenido de la norma debería fundarse, y en otras muchas, aun disponiendo de la información fáctica relevante, sus puntos de vista son tan deficientes que es necesario una opinión independiente para colocar a dicha información en la perspectiva procedente.

En resumen, el fundamento de esta Participación Ciudadana, se encuentra en el proceso del –RULEMAKING- destacada por los especialistas en el Derecho norteamericano, señalando que "permite mejorar la calidad del contenido de las normas reglamentarias y a la vez un medio por el que se concede a los potenciales afectados la posibilidad de defender sus derechos e intereses sustantivos y se les otorga un tratamiento ajustado a las exigencias de su dignidad; instrumento de legitimación democrática del ejercicio del poder cuasi legislativo por agencias no representativas". La jurisprudencia de ese país, destaca que es el debate público de los problemas que suscita el rulemaking, lo que hace que la burocracia se torne más sensible a las necesidades públicas y a la vez es un importante freno en el crecimiento del absolutismo del régimen.

En el Derecho Administrativo Venezolano, hasta la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública, no había ninguna norma que regulara con carácter general el procedimiento a seguir por la Administración Local, respecto de sus facultades normativas en relación a los ciudadanos gobernados. Tampoco se regulaba lo concerniente a la participación de la comunidad en esta actividad del Poder Ejecutivo Local. En efecto en esta Ley, se consagraron Procedimientos diferentes que atienden al tipo de acto normativo de que se trate:

A. Proyectos de ley elaborados por el Ejecutivo Nacional.

B. Reglamentos elaborados por el Presidente de la República en Consejo de Ministros.

C. Normas elaboradas por la Administración Pública en general.

Ahora a partir de este instrumento legal, no solamente se consagran procedimientos para la producción de actos normativos, sino también se condiciona la adopción de normas legales, reglamentarias o de otra jerarquía a la consulta que deberá hacerse de las mismas a la Comunidad Organizada. Así el artículo 136 de la Ley comentada, establece en su encabezamiento:

> Cuando los órganos o entes públicos, en su rol de regulación, propongan la adopción de normas legales, reglamentarias o de otra jerarquía, deberán remitir el anteproyecto para su consulta a las Comunidades Organizadas y las organización públicas no estatales inscritas en el Registro que al efecto se crea..."

Esta Participación Ciudadana comporta una actuación formal, dado que este anteproyecto deberá ser analizado con detenimiento en un lapso de diez (10) días hábiles luego de entregado el anteproyecto al final del cual extenderán por escrito sus observaciones. La carga legal para la Administración Pública conforme al mencionado artículo, será el de darle cobertura publicitaria a esta consulta debiendo en tal sentido:

a. Publicar en la prensa nacional la apertura del proceso de consulta indicando su duración.

b. Informar en su página Web sobre el o los documentos sobre los que trate la consulta.

Para dar cumplimiento a este último requisito, así como a los principios que en esta Ley rigen la actividad de la Administración Pública Municipal, la misma tendrá que utilizar las nuevas tecnologías que desarrolle la ciencia: medios electrónicos, informáticos y telemáticos para su organización, funcionamiento y relación con las personas. Este mandamiento legal, obliga a cada órgano y ente de la Administración Pública a establecer y mantener una página en Internet, que contendrá, entre otra información, los datos correspondientes a su misión,

organización, procedimiento, normativa que le regula servicios, servicios que presta, documentos de interés para las personas, así como un mecanismo de comunicación electrónica con estos órganos y entes disponibles para todas las personas vía Internet.

Iniciado el proceso de consulta a la ciudadanía, cualquier persona puede presentar por escrito sus observaciones y comentarios sobre el anteproyecto que le ha sido sometido a su consideración, permitiéndose inclusive según el segundo aparte del artículo 136 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, que esa persona natural pueda hacerlo sin necesidad de estar inscrita en el Registro de Comunidades Organizadas, pero sin la formalidad de la Notificación, con lo cual se establece una evidente diferenciación con respecto al dispositivo del Artículo 135 ejusdem que obliga taxativamente a cada órgano o ente público a llevar un Registro con relación a las Comunidades Organizadas y Organizaciones Públicas no Estatales.

Así el último aparte del mencionado artículo dispone: "...A los efectos de su participación en la Consulta sobre políticas y normas para la regulación del sector respectivo, cada órgano o ente público llevará un registro de las Comunidades Organizadas y las Organizaciones Públicas no Estatales cuyo objeto se refiera al sector y que soliciten libremente su inscripción. De tal manera, que a diferencia de las personas naturales, las Comunidades Organizadas junto con las Organizaciones Públicas no Estatales están obligadas a inscribirse en el Registro que sobre las mismas deben llevar los órganos y entes de la Administración Pública, para que de esta manera puedan presentar propuestas y formular opiniones previa notificación sobre la Gestión Pública cumplida por cada uno de ellos.

Lo anterior significa que si se produce una omisión en la notificación a una Comunidad Organizada debidamente inscrita, sobre un anteproyecto normativo que guarde relación con los intereses de esa organización comunitaria, la misma podría originar la Reposición o incluso hasta la nulidad absoluta del procedimiento respectivo, si con tal anomalía se llegó a coartar el derecho de participación efectiva. En todo caso, se trae a colación una vez más la opinión de Chavero (2002), quien expresa:

> …la finalidad de la inscripción, es que el ente público recabe la información necesaria que le permita conocer el objeto e interés de la asociación, para que puedan ser notificados directa y personalmente de los anteproyectos normativos en manos del ente público y que se asimilen a los intereses de la organización. (p. 132)

Quedará entonces obligado el órgano o ente a cuyo cargo esté la redacción de un instrumento normativo, en recurrir a su respectivo registro para poder inferir que comunidad organizada o grupo vecinal, tendrá interés en la materia que se regula y de esta manera pueda efectuar las observaciones que estime convenientes a fin de que si entra en vigencia no contradiga el objeto que pueda tener esa organización.

Remisión de Proyectos

El Artículo 136 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, parcialmente comentado, dispone que cuando los órganos y entes de la Administración Pública, hayan propuesto la adopción de normas legales, reglamentarias o de esta jerarquía, deberán remitir el anteproyecto para su consulta a las Comunidades Organizadas. Sin embargo, al revisarse la iniciativa legislativa, la Ley Orgánica de la Administración Pública, dispone en el artículo 86, que es una facultad del órgano ejecutivo local, la decisión sobre los trámites posteriores y en particular sobre las consultas, dictámenes e informes que resulten convenientes, así como sobre los términos de su realización cuando se trate de proyectos de Ley.

Creemos entonces, que es facultad de este órgano de gobierno, hacer del conocimiento de las Comunidades Organizadas el anteproyecto de Ley de que se trate, debiendo en tal sentido, una vez concluido el lapso de recepción de observaciones, someterlo a un proceso de consulta por medio de una Audiencia Pública, cuyas decisiones no tendrán carácter vinculante y que se desarrollará en los siguientes términos:

A. El órgano o ente público fijará una fecha para que sus funcionarios o funcionarias especialistas en la materia sean convocados.

B. En la convocatoria se deberá mencionar que intercambiarán opiniones,

recibirán preguntas y observaciones de las Comunidades Organizadas y las organizaciones públicas no estatales.

C. Durante la jornada del proceso de consulta, la ciudadanía puede proponer adoptar, desechar o modificar el anteproyecto propuesto o considerar un anteproyecto nuevo.

De obviarse el procedimiento antes descrito, la propia Ley Orgánica de la Administración Pública en su Artículo 137, advierte que sancionará con nulidad absoluta las normas que sean aprobadas por los órganos o entes públicos municipales, del mismo modo, las propuestas por éstos u otras instancias a menos que sean sometidas a consulta. Sin embargo, la propia norma legal fija una única excepción al Principio de Participación Ciudadana, en la elaboración de Normas previa autorización del Alcalde Local, en caso en situaciones de urgencia manifiesta y por fuerza de la obligación del Estado en la seguridad y protección de la sociedad.

La norma como bien lo indica la misma Grau (2002), no elimina las consultas, sino que pasa a ser posterior, es decir, luego de la publicación del acto normativo, el cual queda sujeto a la ratificación, modificación e eliminación, dependiendo del resultado de la consulta, vale decir, se realiza un Control Posterior y refiriéndose al artículo 86 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, que trata la Iniciativa Legislativa, opinó lo siguiente:

> Las contradicciones que se plantean son evidentes, en las normas de la iniciativa (Artículo 86) el trámite para la consulta lo decide el Consejo de Ministros. En la norma general (Artículo 137) ella misma lo contempla. En las normas de la iniciativa, la excepción o la consulta la decide el Consejo de Ministros, en la norma general, el Presidente. Agregando que es evidente la contradicción y mala técnica de estas regulaciones"

Quien esta investigación elabora, muy respetuosa y consideradamente disiente de tan notable autora patria, por las siguientes razones: No existe ninguna contradicción entre las normas de la iniciativa legislativa (artículo 86) y la norma general (artículo137) en cuanto a la excepción a la consulta para la adopción de normas, por la razón de que estas excepciones proceden para supuestos de hecho diferentes. En efecto, en el artículo 86, tercer aparte de la Ley Orgánica de la

Administración Pública, la excepción procede: (...) Omissis... Cuando razones de urgencia así lo aconsejen, el Consejo de Ministros podrá proceder de los tramites contemplados en este artículo y acordar la aprobación de un proyecto de Ley y su remisión a la Asamblea Nacional...".

En este primer caso, el factor que exime para permitirle a los Miembros del Consejo de Ministros exceptuar la no realización de las consultas es la Urgencia. En términos jurídicos la urgencia es la necesidad apremiante de actuar con celeridad, pero con conocimiento de causa. En cambio, en el segundo supuesto, la excepción a la consulta la dispone el Jefe del Ejecutivo de cualesquiera ámbito político territorial de la Federación Nacional, por razones de Emergencia, esto es, por una causa distinta a la del artículo 86 descrito. La emergencia a diferencia de la urgencia no es conocida por nadie, pudiendo crear alarma o conmoción en el seno de una comunidad, lo cual obliga tal como lo pauta el artículo 137 de la Ley Orgánica de la Administración Pública a dispensar a la autoridad ejecutiva a cumplir con la consulta de manera normal. Por estas razones se cree que el legislador diferenció los términos urgencia y emergencia y por ello, esta vez no existen contradicciones en el texto legal, al revés de lo que afirmó la doctrina Grau.

Obligatoriedad de la Consulta

Se ha dicho, conforme al artículo 2 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, que los principios y normas que se refieran en general a ese poder o expresamente a los Municipios serán de obligatoria observancia por éstos, que deberán desarrollarlos dentro del ámbito de sus respectivas competencias. En ese sentido, los Municipios igualmente podrán celebrar los Convenios o Compromisos de Gestión permitidos a las otras entidades Político – Territoriales con las Comunidades Organizadas.

También podrán someter a consulta la adopción de normas legales, reglamentarias o de otra jerarquía siguiendo para ello la metodología prevista en la Ley estudiada, cumpliendo de esta manera con el precepto constitucional señalado en

el primer aparte del artículo 168 de la Constitución vigente que ordena incorporar la Participación Ciudadana en todas y cada una de las actuaciones del Municipio para coadyuvar al proceso de definición y ejecución de la gestión pública, lo mismo que al control y evaluación de sus resultados, en forma efectiva, suficiente y oportuna.

El anterior planteamiento aplicable a esta entidades descentralizadas territorialmente no hizo más sino reproducir las características generales que identifican al Gobierno en cualesquiera de sus estratos políticos – territoriales, esto es, ser participativo, pluralista, democrático y de mandatos revocables tal como lo dispone el Artículo 6° de la Constitución vigente, los cuales fueron tratados ya con anterioridad.

Consulta Pública de Reglamentos

En la Ley Orgánica de la Administración Pública, Artículo 88, numeral 1, se estableció que la iniciación del procedimiento de elaboración de un Reglamento se llevará a cabo por la Dependencia municipal competente según la materia, mediante la elaboración del correspondiente proyecto al que se acompaña un informe técnico y otro sobre su impacto o incidencia presupuestaria, dictámenes y cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar la eficacia y la legalidad del texto.

Una vez que se elabora el texto del Reglamento, el mismo tendrá que ser sometido a consulta pública para garantizar el derecho a la participación de las personas bien sea directamente o a través de las Comunidades Organizadas e igualmente la eficacia y legalidad de este instrumento. Los consultados podrán extender al igual que en las iniciativas legislativas propuestas opiniones en el plazo de diez (10) días hábiles, siguientes a la entrega del anteproyecto correspondiente.

Igualmente, durante el proceso de consulta las personas, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones que los agrupen o representen, podrán presentar observaciones y propuestas sobre el contenido del Reglamento las cuales deberán ser analizadas por la Dependencia encargada de la elaboración y coordinación del Reglamento. No dice la Ley, si el resultado de este proceso de

consulta es vinculante, sin embargo, se presume que éste no tendrá carácter vinculante, tal como lo prevé tajantemente el último aparte del artículo 136 de la Ley Orgánica de la Administración Pública.

Referendo Popular

En Venezuela se estableció constitucionalmente el referéndum revocatorio para los gobiernos municipales a partir de 1.999, como una alternativa democrática directa, buscando que fuese la propia población con derecho al voto, la que a través de su participación electoral relegitimará o revocará el mandato de un funcionario o funcionaria elegido soberanamente, cuando su permanencia en el cargo pusiera en riesgo la estabilidad democrática y gobernabilidad en cualquier Municipio del país. Esa construcción constitucional prevista en el Artículo 6º de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, permite expresar que en nuestro país, todos los gobiernos municipales son de mandatos revocables.

No obstante, para poder efectuar un evento de esta naturaleza, los interesados deben cumplir con una serie de formalidades constitucionales y otras fijadas actualmente de manera muy dudosa por la autoridad electoral. Así las condiciones de validez establecidas en el Artículo 72 de la Constitución vigente, son:

1. Sólo puede efectuarse una vez, después de haber transcurrido la mitad del período.

2. La solicitud de convocarlo deberá ser hecha por un número no menor al 20% de los electores o electoras inscritas en el Registro Electoral Permanente.

3. Para que el funcionario o funcionaria público elegido popularmente quede revocado, tiene que haber participado en el acto electoral un número de electores o electoras igual o superior al 25% de los inscritos en el respectivo registro.

4. Simultáneamente el número de votos debe ser igual o mayor al número de electores o electoras que lo o la eligieron.

5. No puede ser convocado a iniciativa de los órganos del Poder Público venezolano.

Ventajas

Recogiendo la opinión del doctrinario español Quesada Rada, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en sentencia del 05 de junio de 2002, justificó las bondades del referéndum revocatorio en los siguientes términos:

1. Autoriza que los electores puedan remover a las autoridades de sus cargos porque le han perdido la confianza.

2. Permite recordarle a las autoridades que la ineficacia puede ser sancionada por medio de la remoción y que su gestión es el producto de una función pasajera.

3. Incrementa el interés ciudadano en los asuntos públicos, porque les permite participar de manera directa en la toma de decisiones políticas.

Definiciones

En su obra Derecho Político y Constitucional, el ex presidente de la República de Ecuador Rodrigo Borja (1992) presentó una serie de definiciones respecto del referéndum revocatorio, vertidas por prestigiosos tratadistas y expertos en el tema, como:

García Pelayo: para quien "... Es el derecho de una fracción del cuerpo electoral a solicitar la destitución de un funcionario de naturaleza electiva antes de expirar su mandato, la cual se llevará a cabo mediante decisión tomada por el cuerpo electoral y con arreglo a determinada proporción mayoritaria..."

Borja: la define como "...El acto por el cual el cuerpo electoral o sea el conjunto de ciudadanos con derecho a voto, aprueba o desaprueba ciertas decisiones de los órganos legislativos del Estado...".

Oberholtzer: lo concibe como "... una sumisión al voto de los electores, para su aprobación o desaprobación, de las disposiciones constitucionales o administrativas aprobadas por los cuerpos legislativos...".

Antokoletz: dijo que "... El referéndum es una consulta dirigida al pueblo para que decida la conveniencia de adoptar o no una determinada disposición

constitucional o legal...".

Bielsa: dice que se trata de un "... Procedimiento por el cual se expresa la voluntad de la mayoría respecto de una Ley, Ordenanza o Acto que para perfeccionarse jurídicamente necesita la previa aprobación popular...".

Específicamente se puede decir, que en Venezuela en el ámbito municipal hasta 1999 existían con rango legal tres (3) tipos de referéndum: revocatorio, abrogatorio y consultivo; pero ahora con la Constitución vigente de 1999, se elevaron a rango supremo; pero sin olvidar que fue la Ley Orgánica de Régimen Municipal vigente, la pionera en la promoción de la Participación Ciudadana desde el plano político.

Amenazas a la Institución

Si bien es cierto que en el ámbito municipal venezolano la institución del referéndum revocatorio se previó como un medio de participación ciudadana que materializa el principio de "Democracia Directa" a través del cual el vecino puede ejercer de manera inmediata y directa la función pública que se le atribuye, rechazando o aprobando la gestión de una autoridad local, la cual por lo demás, debe estar exenta en la medida de lo posible de juicios extremistas, a fin de no comprometer la legitimidad de la institución, que puede verse seriamente cuestionada cuando existan procesos de polarización política, que siempre provocarán mientras persistan, que un sector del pueblo, en este caso el que lo pierde, dude de su eficacia para resolver un determinado conflicto político.

Por esta circunstancia, no se puede afirmar categóricamente, según la investigadora, que la institución del referéndum revocatorio se haya consolidado en la conciencia cívica de los venezolanos, como mecanismo idóneo para procurar conciliar los intereses populares con los fines del Estado. Son fundamentos de estas aseveraciones, por ejemplo, las dudas ciudadanas que por más de quince (15) años han existido respecto de la verdadera cantidad de electores inscritos en el Registro Electoral Permanente, incrementado periódicamente de manera ostensible sin que se

produzcan explicaciones convincentes. Asimismo la periódica manipulación que se hace del personal que se encuentra en el servicio electoral, excluyéndolo, modificándolo o trasladándolo inconsultamente, cuando tienen la obligación legal de prestar funciones electorales por un año, sin que dicho lapso se respete.

Los anteriores supuestos, son entre otros, dos de las más graves anomalías que atentan contra la legitimidad del Referéndum Revocatorio, que nació como se mencionó, como un método electoral que despertaba esperanzas populares en su momento, pero que puede suscitar por el contrario escepticismo y hasta conflictividad social, por el manejo que se le pueda dar.

Justicia de Paz: Finalidad y Justificación

Prevista como una competencia estrictamente Municipal, la Justicia de Paz, encuentra su asidero normativo en el Artículo 178, numeral 7 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, siendo su finalidad, la de mejorar las condiciones de convivencia de la comunidad local nacional, en la resolución de sus conflictos, con base mas que todo en la buena voluntad y los buenos oficios del Juez de paz, quien deberá dar cabida en sus decisiones a la justicia vecinal, que es en esencia justicia ciudadana.

La investigadora de otra parte, cree que el propósito del Constituyente venezolano al establecer el Régimen Municipal de Justicia de Paz, era evitarle al vecino o residente de un determinado Municipio, el tener que acudir al juez ordinario, para involucrarse en un largo, complicado y a veces desesperante proceso judicial, que muchas veces le produce resultados frustrantes en relación a la expectativa que toda persona tiene al momento de acceder a los distintos órganos jurisdiccionales. Por el contrario, la Justicia de Paz, generalmente es mucho mas sencilla, dado que la solución que un Juez de este nivel imparte a un asunto sometido a su conocimiento es concertada, pues el interés primordial que mueve a las personas al aceptar recurrir al mismo, lejos de ser contencioso es más bien conciliatorio y ese detalle precisamente el que mueve al legislador patrio a la consolidación de este tipo de justicia.

En relación a la anterior consideración Mago (1994), opina que cuando se recurre a un Juez de Paz, se hace con la finalidad de llegar a un arreglo, pues "más vale un mal arreglo que un buen pleito" y tan popular expresión para él es verdad, porque cualquier juicio en Tribunales deja un sabor amargo, tanto a quienes lo instauran, como a quienes defienden profesionalmente, lo mismo que a sus promotores. En Venezuela se dice, si existe la posibilidad de evitar tan desagradable experiencia, bienvenida sea, pues nuestros Tribunales ya suscitan suficientes resistencias, por lo cual se deben abrir de par en par las puertas a la justicia de paz.

Por todo eso, el mismo autor define a la Justicia de Paz, como aquella forma de administración por parte del Estado, que busca mantener las relaciones armónicas en una comunidad, fomentando la convivencia y las buenas relaciones vecinales, e impedir de esta manera que las personas se hagan justicia por si mismas.

Un rasgo sobresaliente en este tipo de justicia, es que para su administración no se necesita la participación de abogados, para representar a las partes. El juez mismo tampoco tiene porque serlo y la sentencia que es el punto más delicado para la solución de un conflicto, deberá seguir una metodología legal distinta a la sentencia ordinaria en su elaboración, ya que tendrá como meta conceder a cada una de las partes algo de lo que aspiran, sustentada en un criterio equilibrado, flexible y desprejuiciado, a fin de que ninguna de ellas sienta que el Juez de Paz quiso favorecer totalmente a la otra.

El anterior planteamiento se justifica, porque la obtención del beneficio para los particulares, debe ser secundario, a pesar de que sean ellos los que soliciten la justicia, pues aquí las leyes no entran en consideración, sino las buenas razones de los contendientes. Su base para Prat y Zago (1971) es la fe optimista en la infalibilidad de la razón, el sentido común, el instinto natural, por lo que cualquier persona con sentido común puede administrar justicia.

Al respecto, decía el padre Olaso, citado por Escarrá (2000) que "...donde hay amor no hay conflicto y si la humanidad se desarrollara en términos de amor hasta el derecho sobraría, pues evidentemente vivimos en una sociedad donde el amor ha quedado desplazado..." Se trae a colación tan inmortal expresión de este sacerdote

jesuita para significar que en la Justicia de Paz, si bien resulta casi imposible pedirle a los vecinos de un municipio, que resuelvan sus diferencias con un total y absoluto desprendimiento a sus respectivos intereses, no resulta quimérico plantear que la búsqueda de las mismas debe hacerse con una alta dosis de buena voluntad y deseos de resolver dichas discrepancias sometiéndolas no a los Tribunales ordinarios sino a la Jurisdicción voluntaria de paz, para demostrar que los problemas se pueden dirimir por cualquiera de las fórmulas legales previstas.

Planes Estratégicos

En la interacción diaria entre las comunidades con sus gobiernos locales para buscar soluciones a los problemas municipales se va a hacer uso de la planificación estratégica, técnica de gestión administrativa incorporada al Derecho Administrativo Formal venezolano a partir del 2001, y por ende un elemento fundamental para lograr la eficacia en la relación jurídica Administración- Administrado, que va a permitir diseñar a corto, mediano y largo plazo, políticas compartidas que construyan de una vez por todas una gestión local efectiva en sintonía con sus respectivas realidades locales y que en todo caso, debe ser desarrollada con apego al Principio de Legalidad por así ordenarlo el artículo 4 de la Ley Orgánica de la Administración Pública que menciona:

> La Administración Pública se organiza y actúa de conformidad con el Principio de Legalidad, por el cual la asignación, distribución y ejecución de sus competencias se sujeta a la Constitución, a las Leyes y a los actos administrativos de carácter normativo, dictados formal y previamente conforme a la Ley, en garantía y protección de las libertades públicas que consagra el régimen democrático a los particulares.

Esos planes estratégicos deben afianzarse en primer término en este principio universal de Derecho y en segundo lugar en las necesidades de la Comunidad, creando de paso sentido de compromiso de los vecinos para con aquella. Por eso, el legislador venezolano, incluyó esta técnica de gestión en la Ley Orgánica de la Administración Pública, para que los órganos y entes de la Administración Pública

Municipal en su funcionamiento, se sujetarán a las políticas, estrategias, metas y objetivos que se establezcan en los respectivos planes estratégicos y compromisos de gestión que involucran a la Participación Ciudadana conforme al artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública.

Es con base a los Planes Estratégicos que los titulares de los órganos superiores de la Administración Pública Municipal venezolana, así como sus Jerarcas, deben involucrar la Participación Ciudadana en diversas materias como complementos de aquellos. La Planificación Estratégica, es un concepto que se deriva del Management Público, consistiendo según Chiavenato (2001) en una Planeación realizada a nivel institucional por un órgano o ente de la Administración Pública Municipal. Su utilidad, radica en que permite definir estrategias y medios de acción para alcanzar objetivos futuros, de modo que los cambios deseados sean determinados por decisiones deliberadas.

Según el tiempo, esos planes estratégicos pueden ser a corto y largo plazo y deben estar diseñados para alcanzar metas generales dentro de una organización administrativa local, que permitan mostrar de forma general, el uso de los recursos a fin de garantizar su optimización en un período: Principio de la Eficiencia. La aplicación de planes estratégicos dentro de la Administración Pública Local, supone que ella, se va a fijar unos objetivos que serán verificados por la Comunidad en su cumplimiento, que resultados desean alcanzar y las estrategias a desarrollar para tal fin. Junto con los objetivos, también se deberán establecer políticas, estrategias y metas como parte de ese funcionamiento planificado de la gestión pública municipal.

En este mismo sentido, Koontz y Weihrich (1998), mencionan que la estrategia se refiere a la determinación de la misión o propósito, objetivos básicos a largo plazo de una organización administrativa local, a la adopción de tácticas, así como a la asignación de los variados recursos necesarios para alcanzar estos propósitos. De acuerdo con el comentario de la doctrina anteriormente mencionada, el único aparte del artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, establece que la actividad de las unidades administrativas de la Administración Municipal entre otras, deberán corresponderse y ceñirse a su misión, que no es otra

cosa que la razón de ser de cada una de ellas en su trato e interacción con la ciudadanía.

Presupuesto Participativo

Considerado como un instrumento estratégico de planificación, administración y de gobierno local el presupuesto viene a ser la herramienta que permite captar y asignar recursos financieros al Municipio a los fines de poder concretar el cumplimiento de las metas de desarrollo económico, social e institucional que se han trazado concertadamente los gobiernos municipales junto con las comunidades organizadas. En buena medida también, el presupuesto define la orientación que un gobierno quiere darle a sus políticas públicas con base en la información que suministran los ciudadanos. Es por eso que en su confección se admite la deliberación y discusión de las metas a ejecutar por aquellos, lo cual pasa por la formulación, ejecución, control y evaluación del presupuesto de inversión anual municipal.

De tal manera que, ese presupuesto será el resultado de los requerimientos formulados en el Plan Municipal de Desarrollo por los Consejos Comunales y las demás organizaciones vecinales y comunitarias cuando se discute el proceso de formación del Presupuesto Participativo, el cual consta de tres (3) fases, que deben ser observadas por las personas en él involucradas y ellas son: a) diagnóstico participativo; b) formulación del plan y el presupuesto de inversión municipal y c) aprobación del plan y el presupuesto de inversión municipal, que exigen la participación conjunta y sincronizada de esos actores sociales con sus gobernantes locales en el estudio y análisis de cada realidad local.

CAPÍTULO V

FORMAS DE ORGANIZACION COMUNITARIA

Requisitos para la Participación

Corresponde a la Comunidad del Municipio, integrada por los residentes de cada jurisdicción, no solo nacionales, sino también extranjeros, que hayan cumplido dieciocho (18) años de edad, los primeros y cuenten con más de diez (10) años de residencia en el país los segundos, con las limitaciones establecidas en la Constitución y en las Leyes y que no estén sujetos a interdicción civil o inhabilitación política, participar en la elección de las respectivas autoridades municipales.

Ahora bien, para ejercer el cargo de Alcalde en Municipios no fronterizos, los venezolanos o venezolanas por naturalización, deben tener domicilio y simultáneamente residencia ininterrumpida en Venezuela, por un tiempo no menor a quince (15) años y cumplir con los requisitos de aptitud ordenados por Ley. En cuanto a los venezolanos y venezolanas por naturalización, gozarán del derecho político a la participación, siempre que hubiesen ingresado al país antes de cumplir siete (7) años de edad y hayan residido en él, permanentemente hasta alcanzar la mayoridad.

La elección de autoridades Municipales, es tal vez, el más importante de los derechos y a la vez obligaciones que tienen los vecinos dentro de un Municipio, porque el hecho electoral representa un Derecho Político de evidente participación ciudadana, que no termina o no debe terminar con esa elección, sino que esa participación debe ir más allá, colaborando con la gestión gubernativa de las autoridades locales y en particular en la formación, ejecución y control de ésta, para así lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo.

Otro elemento de singular importancia, inherente a la participación ciudadana, es el que tiene que ver con la Residencia, porque constituye el vínculo político de la comunidad con la unidad política municipal, en razón de que en ese espacio geográfico, es el lugar donde se desarrollan habitualmente las actividades normales de la vida humana. En todo caso, en razón de esa residencia o vecindad, los Municipios deben suministrar la más amplia información sobre su actividad y promover esa participación en la Gestión Pública. Para materializar este postulado, el Municipio está en el deber de garantizar a sus ciudadanos el derecho a consultar sus archivos y registros, así como a obtener copias o certificaciones de las decisiones que adopten los órganos de las entidades locales, salvo el caso de documentos clasificados como reservados.

Comunidad Organizada

Para Moros Puentes (1991), cuando la legislación municipal venezolana se refiere a la participación de la comunidad organizada, está aludiendo a las diferentes organizaciones sindicales, gremiales, sociales, culturales, y deportivas entre otras, así como a cualquier otra, que sea representativa de alguno de los sectores que componen una comunidad. En ese orden de ideas, será expresión de participación comunitaria, cualquiera de las distintas formas organizativas de las comunidades, que tengan por objeto el mejor cumplimiento de los fines de la persona humana y de la convivencia social, que actúen de conformidad con instrumentos jurídicos especiales o con las normas que desarrollan el derecho de participación y asociación.

Se tiene entonces en la actualidad, el binomio vecindad – comunidad organizada, que en definitiva deben ser estimulados en la búsqueda de su colaboración y solidaridad, para la mejor convivencia social e interesarlos por igual en la solución de sus problemas. Sobre este particular Ayala Corao (1990) puntualizó que la vecindad individual genera una serie de efectos para el ciudadano o ciudadana, que les confieren prerrogativas, las cuales expone así:

1. Ser elector y elegible.

2. Utilizar los servicios públicos municipales en las condiciones establecidas

en las Ordenanzas Municipales.

3. Participar en la Gestión Municipal.

3.1. Obligación de los Municipios de promover la participación de todos los ciudadanos en la vida local.

3.2. Mantener relaciones con las autoridades locales.

3.3. Presentar al Síndico Procurador Municipal las quejas por deficiencias en los servicios públicos municipales.

4. Contribuir, mediante el pago de impuestos, tasas y demás prestaciones económicas legalmente previstas, en la realización de las competencias municipales.

5. Solicitar la declaración de pérdida de la Investidura, cuando el Concejo se abstiene de hacerlo y recurrir ante la Sala Político – Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, cuando transcurran treinta (30) días sin que se produzca o se haya hecho tal declaración en sentido contrario o negativo.

6. Solicitar la intervención del Ministerio Público para que inste al Alcalde de ejercer las acciones necesarias para la defensa de los ejidos o bienes inmuebles municipales que fueran enajenados en violación a la Ley, o sean detentados sin causa o justo título.

Para la Comunidad Organizada, su participación, según la ya mencionada doctrina de Moros Puentes (1990), les está señalada las siguientes atribuciones:

Presentar proyectos de Ordenanzas, en un número no menor de un mil vecinos del Municipio debidamente identificados.

Solicitar la convocatoria a referéndum para la Consulta de Ordenanzas u otros asuntos de interés colectivo, en un número no menor del diez por ciento (10%) de los vecinos inscritos en el Registro Electoral de esa entidad local primaria.

Solicitar la reconsideración de las Ordenanzas que no sean de carácter Tributario o de Presupuesto, en un número no menor al diez por ciento (10%) de los vecinos de la Comunidad, inscritos en el Registro Electoral Permanente.

Tener la iniciativa para la creación de un Municipio o para la fusión de dos (2) o más de los existentes, en un número no menor del quince por ciento (15%) y que residan en la jurisdicción de la comunidad o comunidades interesadas.

No obstante, la amplitud de la participación que se ha descrito, la misma tiene una limitación legal, y es la que establece que las formas, medios y procedimientos de participación que los Municipios establezcan en ejercicio de sus funciones, no podrán menoscabar las facultades de decisión que correspondan a los órganos de gobierno local. Este límite para Ayala Corao (1990), tiene su alcance en los mecanismos de participación, establecidos en la propia Ley, particularmente en aquellos que aplican un control sobre las decisiones de los órganos de Gobierno Municipal, como es el caso del Referéndum y la Revocatoria del Mandato.

Cabildos Abiertos

La Constitución vigente de 1999, previó en el artículo 70, como medio de Participación y Protagonismo del Pueblo, la figura de los Cabildos Abiertos, que son definidos por la doctrina como reuniones de carácter público, llevadas a cabo por los Concejos Municipales o los Alcaldes, en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad organizada.

Conforme al Artículo 245 de la legislación municipal venezolana, la iniciativa para convocarlos corresponde indistintamente al Concejo Municipal, a las Juntas Parroquiales por acuerdo de las dos terceras partes de sus miembros; al Alcalde o Alcaldesa y a los ciudadanos de conformidad con lo establecido en la respectiva ordenanza. Sus decisiones serán válidas siempre que sean adoptadas por la mayoría de los presentes y versen sobre asuntos atinentes a su ámbito espacial.

Junto con los Cabildos Abiertos, la Constitución también previó para el ámbito municipal, la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas, cuyas decisiones serán de carácter vinculante para los órganos y entes de gobierno local a diferencia de los Cabildos Abiertos, que están obligados por vía del Concejo Municipal o Alcalde a dar respuesta oportuna y razonada a sus planteamientos y solicitudes. El actual antecedente legal de los Cabildos Abiertos se encontraba en el Artículo 171 de la derogada Ley Orgánica de Régimen Municipal, que establecía:

> Cada tres (3) meses, por lo menos, la Cámara Municipal con presencia del Alcalde, deberá celebrar una sesión en la cual se considerarán las

> materias de interés local que un mínimo de diez (10) vecinos haya solicitado por escrito y con quince (15) días de anticipación por lo menos, a la fecha de la reunión. Estas materias serán inscritas en el orden del día y, en dicha sesión el público asistente podrá formular preguntas, emitir opiniones y hacer solicitudes y proposiciones....

En los Cabildos Abiertos, no se pueden presentar proyectos de ordenanzas, acuerdos o cualquier otro acto administrativo. En cuanto a su prelación, en los Cabildos Abiertos se tratarán los temas en el orden en que fueron presentados en Secretaría por la comunidad organizada. Para la celebración de estos Cabildos, deberá convocarse a las organizaciones comunitarias vinculadas con la vida local como las vecinales, gremiales, sociales, culturales y deportivas de la comunidad.

Haciendo una crítica constructiva sobre el funcionamiento de los Cabildos Abiertos como mecanismos de participación ciudadana, el Profesor José Enrique Molina citado por Ayala Corao (1.990) expresó lo siguiente:

> …cuando se han puesto en marcha, los Cabildos Abiertos han venido a constituir, simplemente una oportunidad más para los concejales de justificar su actuación ante el electorado y, en algunos casos, en instrumentos que permiten al representante escuchar directamente la opinión popular sobre su gestión y los problemas del sector respectivo. Son, en el mejor caso, mecanismos de presión y, en el peor, actos de propaganda política, pero de ninguna manera instrumentos de autogobierno. (p. 142)

En la práctica, por solicitud de los promotores o por iniciativa del propio Concejo Municipal, mediante proposición aprobada, podrán citarse a los funcionarios Nacionales, Estadales o Municipales, con asiento en esa área a fin de interpelarlos sobre el funcionamiento de los servicios públicos bajo su responsabilidad, sin que actualmente la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, prevea sanciones a tales funcionarios, en caso de que no asistan a esa reunión pública a pesar de que están obligados a rendir cuenta de su gestión; así como también en caso de que aún asistiendo, no den respuesta oportuna a las solicitudes colectivas elevadas a su conocimiento, lo cual resulta reprochable en un Estado Social de Derecho y de Justicia, como es el venezolano.

Asambleas de Ciudadanos

Con la promulgación de la nueva Ley Orgánica del Poder Público Municipal, se va a regular por primera vez, este medio de participación ciudadana del ámbito local, que es concebida con un carácter deliberativo en la que todos los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a participar por si mismos y a tomar decisiones que van a ser de obligatorio cumplimiento para las autoridades municipales, pues las materias abordadas deberán ser de índole comunitario.

Concretamente la Asamblea de Ciudadanos, según la Ley, se concibió como uno de los medios de participación política directa y de protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía. La Asamblea se llevará a cabo en el ámbito local; lo cual quiere decir, que esta forma de protagonismo se desenvolverá en el Municipio, como grupo originado en la tendencia natural del hombre de asociarse y como unidad primaria por estar más cerca del ciudadano, a fin de hacer efectiva la Participación Política.

Convocatoria

Esta Asamblea de Ciudadanos podrá ser convocada por iniciativa de los ciudadanos y ciudadanas de la Parroquia o del Municipio correspondiente, que sean electores y electoras inscritos e inscritas en el Registro Civil y Electoral. La convocatoria deberá hacerse con treinta (30) días de anticipación, mediante escrito dirigido a la Junta Parroquial, o al Alcalde Municipal según el caso., con indicación del objeto de la convocatoria, el lugar y la hora de reunión. Una vez recibida la convocatoria, la Junta Parroquial o en su defecto el Alcalde, deberán darle la mayor divulgación posible por los medios de comunicación social y por los mecanismos de información local.

Reunión

La Asamblea se reunirá en el día y la hora acordada en el lugar indicado. A

tales efectos, las autoridades Parroquiales y Municipales facilitarán gratuitamente el uso de locales públicos y el apoyo de los recursos materiales, de seguridad y otros que sean necesarios para el buen desarrollo de la Asamblea. Las autoridades parroquiales y municipales deberán acudir a la Asamblea de ciudadanos y ciudadanas que sean convocados en su jurisdicción; la cual será presidida por el grupo de ciudadanos identificados como promotores de la convocatoria, quienes tendrán la responsabilidad de conducir el objeto de ésta. Asimismo, deberán deliberar en el orden objeto de la convocatoria y cada punto será sometido a su consideración mediante un mecanismo de votación individual previamente acordado, siendo aprobados por mayoría simple de los ciudadanos presentes en la Asamblea.

Los asuntos resueltos por la Asamblea serán transcritos a un Acta, que será suscrita por los presentes. Las decisiones que adopte la Asamblea serán de carácter vinculante para las autoridades; quedando obligado el órgano correspondiente a adoptar las medidas para hacerlas efectivas. Cuando la ejecución requiera de una Ordenanza, de un Acuerdo o de una Resolución local, el órgano del Poder Público responsable deberá expedirla dentro del mismo período de sesiones. Si vencido este plazo el Concejo no lo hace, dentro de los noventa (90) días siguientes el Ejecutivo Municipal adoptará la medida mediante Decreto con Fuerza de Ley, de acuerdo a los procedimientos constitucionales y legales previstos para ello.

Acciones por Omisión

Las decisiones vinculantes para los órganos del Poder Ejecutivo deberán ser cumplidas dentro de los noventa (90) días siguientes. En caso de que vencido este plazo el órgano competente no haya adoptado la decisión correspondiente, cualquier ciudadano podrá interponer una Acción de Amparo frente a la abstención o retardo de la Administración y solicitar la aplicación de las sanciones que resultaren procedentes.

Consejos Comunales: Aproximación Conceptual

Intentando crear la investigadora una aproximación conceptual respecto del espíritu de los Consejos Comunales, se opina:

> Que son organizaciones públicas no estatales, creadas con fines comunitarios, para atender distintas áreas del desarrollo social y humano de un espacio local determinado, sin que por ello puedan tener naturaleza gubernativa, así como tampoco ánimo de lucro, pues desde su nacimiento están vinculadas al mejoramiento de la calidad de vida de sus integrantes, mediante su participación en los procesos de formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas.

De lo anterior se infiere, que si bien son organizaciones comunitarias que nacen de una Ley especial sancionada por el órgano legislativo nacional, no están incrustados dentro de la estructura del Estado y por esa circunstancia se les puede considerar organizaciones públicas no estatales, creados para intervenir mediante una planificación y gestión estratégica en el desarrollo comunitario de cada uno de los espacios en los cuales tienen influencia.

Objeto

En cuanto a su objeto, cabe decir que fueron creados para desarrollar y regular relaciones con el Estado Venezolano, dado que como entes planificadores y ejecutores de políticas públicas en el ámbito municipal venezolano, reciben de aquél recursos económicos para lograr tal cometido, bajo supervisión ciudadana. Igualmente quienes integran los Consejos Comunales deberán tener absoluta claridad respecto de la calidad o alcance de las distintas políticas públicas diseñadas desde los órganos de gobierno municipal a fin de coadyuvar a su depuración.

Utilidad

En cuanto a su utilidad, se opina que constituyen un ente que actúa en el proceso de mediación social, en la medida en que el objeto de cada política pública sea tomar a su cargo, los desajustes que puedan ocurrir entre un sector y otros sectores o aún entre un sector y la sociedad en general. Al desenvolverse en el marco

constitucional de la Democracia Participativa y Protagónica, los Consejos Comunales, tienen pleno derecho a la participación en los asuntos públicos municipales y más específicamente en la formación de la voluntad gubernativa, sirviendo de cauce a la articulación de la soberanía popular, para de esta manera posibilitar la legitimación del ejercicio del poder.

Una vez ocurrido este fenómeno de Participación en la Gestión Pública, se consumará lo que Duverger (1980) denominó una trabazón de comunidades particulares, locales o corporativas, que a la vez dirigirán toda su actuación a cada ser social, en virtud de que cada ciudadano motivado por la información de que dispone, se siente a la vez miembro del conjunto municipal y miembro de esas comunidades particulares que operan en el ámbito público bajo una concepción democrática, para asegurar la dirección y gestión en sus objetivos. Poder incluir y armonizar esos distintos intereses comunitarios dentro de las múltiples actividades de un sistema político democrático es cristalizar ese Principio de Participación de manera efectiva, lo cual debe empezar por el dialogo, la concertación y el respeto a la pluralidad ideológica a fin de incorporar la mayor cantidad de población posible a este interesante estadio democrático.

Obligaciones

Los Consejos Comunales, están obligados a articularse e integrarse con otras organizaciones comunitarias, grupos sociales y en general con los ciudadanos y ciudadanas de su espacio geográfico, con el propósito de crear instancias de concertación y negociación entre todas ellas, para ejercer directamente la gestión de políticas públicas, pues esa labor debe contar con el mayor apoyo comunitario posible. Para lograrlo, cada uno de los actos cumplidos por los Consejos Comunales, deben ser suficientemente conocidos por su respectiva Comunidad, a la cual se le debe permitir sin mayores obstáculos el control sobre la ejecución de los recursos financieros que les sean asignados, que hayan generado o captado, pues de existir dudas o reparos al manejo de tales fondos, este principio resultará afectado.

Para lograr asimismo transparencia y confianza, los responsables de las unidades de gestión financiera de los Consejos Comunales, están obligados a rendir cuenta sobre la administración, custodia o manejo de los fondos públicos a su cargo, no sólo a la Asamblea Constituyente de Ciudadanos, sino también a las autoridades competentes que así se lo exijan por ser patrimonio público esos recursos. Esa rendición de cuentas pasa por describir las cantidades de dinero invertidas en determinados programas de acción, la población beneficiada con dicha atención, la relación costo-beneficio, cumplimiento de metas y objetivos y en general todo lo que implique una rendición de cuentas responsable y precisa.

Por su relevancia se debe traer a colación igualmente la labor de Control Social que se les atribuye, pues a través de esta prerrogativa legal, las distintas comunidades organizadas o las personas naturales, tendrán derecho a intervenir en la supervisión de las distintas actividades cumplidas por los Consejos Comunales y en general los órganos de gobierno nacional, estadal o municipal en materia de inversiones, planes y programas, debidamente presupuestados.

Espacio de Participación

En su estructura organizativa, los Consejos Comunales presentan una serie de divisiones, como el órgano ejecutivo integrado por voceros y voceras que se encargarán de gestionar en multiplicidad de materias o competencias públicas, las cuales por lo demás en su ley de creación no se encuentran limitadas, lo cual quiere decir que se permite a los ciudadanos y ciudadanas de una determinada comunidad, participar en la gestión de asuntos que aún no aparezcan mencionados en la ley de creación de estas organizaciones públicas no estatales. Otro espacio para la participación comunitaria viene a ser el Banco Comunal, a partir del cual se distribuyen recursos financieros, para la elaboración y ejecución de distintos proyectos.

También se previó como espacio de participación dentro de la estructura de los Consejos Comunales, la unidad de Contraloría Social, encargada de realizar de ser

factible, auditorias, estudios, investigaciones, respecto de las mismas, para evaluar sus planes y programas. Este control, permite medir y corregir el desempeño colectivo e individual del respectivo órgano o del Consejo Comunal en su conjunto, para garantizar que lo diseñado se apegue a los planes que deben existir, previos a cualquier ejecución financiera.

Una última estructura organizativa, le fue creada a los Consejos Comunales, con la Ley de Contrataciones Públicas y ella fue la de los Consejos Comunales de Contratación, encargados de seleccionar contratistas mediante concurso para la celebración de contratos de obras, bienes y servicios, bajo la tutela y aprobación de la asamblea de ciudadanos. De tal manera que, en éstos entes, se presentan variados y suficientes espacios para la participación, eso si con la obligación para todos ellos de reunirse al menos una vez al mes, con el propósito de coordinar y cohesionar su trabajo, lo mismo que para analizar los resultados de la evaluación obtenida en un período de tiempo determinado.

Asociaciones de Vecinos

Una de las exigencias de Participación Política, es decir de Democracia Participativa, es la necesaria organización social del pueblo para la estructuración de sociedades intermedias entre el aparato del Estado en sus diversos niveles y el ciudadano, Brewer (1985), con el objeto de que a través de ellas, se pueda asegurar la participación del pueblo en los procesos políticos y administrativos que llevan adelante las entidades municipales dentro del país.

Una de las más antiguas referencias de participación ciudadana dentro del ámbito municipal venezolano, tuvo lugar bajo el sistema político imperante para el año 1.989, que procuró promover y fortalecer por vía sub-legal la organización y funcionamiento de estas sociedades intermedias dictando y publicando al efecto el "Reglamento Parcial Nº 1 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal" sobre Participación de la Comunidad, contenido dentro del Decreto Presidencial Nº 1.297 de fecha 22 de Noviembre de 1990, tendente a establecer las formas, medios y

procedimientos que aseguraran esa efectiva participación, creando al efecto las denominadas Asociaciones de Vecinos, constituidas por residentes con lazos y vínculos permanentes en cada espacio municipal de Venezuela.

En cuanto a su naturaleza jurídica, se considera a las Asociaciones de Vecinos como organizaciones sociales de carácter privado, destinadas a la defensa de los intereses colectivos. Adquieren personalidad jurídica al inscribir su Acta Constitutiva y Estatutos en la correspondiente Oficina Subalterna de Registro Público de cada Municipio. Se constituían con un número mínimo de cincuenta (50) vecinos, mayores de edad y suficientemente identificados como residentes en la localidad, comprobada esta condición por la constancia de inscripción en el Registro Electoral Permanente; mediante carta suscrita por la primera Autoridad Civil – Alcalde- de la jurisdicción o por la declaración de dos (2) testigos ante Notario Público.

Además, por ser de su esencia la defensa de los intereses colectivos de sus vecinos, los Municipios venezolanos están obligados a facilitar a las Asociaciones de Vecinos, la más amplia información sobre sus actividades administrativas y dentro de sus posibilidades, el uso de los medios públicos y la entrega de aportes, consistentes en ayudas económicas para la realización de sus fines, impulsando su participación en la toma de decisiones dentro de la gestión Municipal.

Entre las más importantes prohibiciones legales impuestas a las Asociaciones de Vecinos, se encuentra la que les impide celebrar actividades de índole político – partidista en sus reuniones; así como tampoco durante la ejecución de las actividades vecinales que les son propias, pues están obligadas a colaborar con todos los organismos encargados de la administración de los servicios públicos de interés comunal, y los mismos con frecuencia suelen estar dirigidos en los distintos niveles políticos- territoriales venezolanos por personas de tendencias ideológicas diversas.

Por su parte, los titulares de los órganos directivos de las Asociaciones de Vecinos, no podrán, en su condición de tales, realizar ninguna actividad pública que tienda a identificar a estos organismos con determinadas tendencias político partidistas, creencias determinadas o intereses ajenos a la comunidad, que puedan excluir o discriminar a distintas personas o sectores ajenas a su forma de pensar y de

actuar. Tampoco las Asociaciones de Vecinos podrán permitir en sus sedes la celebración de juegos de envite y azar, el expendio de bebidas alcohólicas ni en general, la realización de otras actividades que sean contrarias a los fines propios de esta organización.

Igualmente, las Asociaciones de Vecinos procurarán establecer relaciones con los organismos y funcionarios de las dependencias públicas nacionales, estadales o municipales, así como con las instituciones y organizaciones del sector privado que puedan estar vinculadas en la realización de sus fines y en tal sentido, podrán designar representantes vecinales para integrarse a la dirección o supervisión de distintas oficinas de servicios públicos, cuando les sea requerido.

En cuanto a las relaciones institucionales con los Ayuntamientos locales, los órganos directivos de las Asociaciones de Vecinos, deberán asistir o designar a alguno o algunos de sus miembros para que los representen bien en las sesiones del Concejo Municipal o del Cabildo Metropolitano, sea en los Cabildos Abiertos, en las reuniones con el Alcalde, así como a las reuniones que sean invitados por cualesquier órgano del Poder Público Nacional, Estadal o Municipal, por sus entes descentralizados o por el sector privado, cuando hayan de tratarse materias relativas al interés de la comunidad.

Las Asociaciones de Vecinos como se ha dicho, están llamadas a colaborar con los órganos del Gobierno Municipal, directamente y a través de las Juntas Parroquiales en la gestión de los asuntos comunes. Asimismo, las Juntas Parroquiales procurarán mantener informados a la vez que consultar a las Asociaciones de Vecinos y demás organizaciones comunitarias, respecto a las decisiones que afecten el desarrollo urbano y conservación ambiental de estas demarcaciones locales.

Finalidad

En cuanto a su finalidad, las Asociaciones de Vecinos, aunque debilitadas por el innegable apoyo legal y económico que en el último bienio ha brindado la Administración Pública venezolana a los Consejos Comunales, en desmedro de su

capacidad de acción, aún conservan y pueden desarrollar los siguientes propósitos, que para nada coliden con los de aquellos en criterio de la investigadora:

1. Contribuir al desarrollo integral de los miembros de la comunidad, procurando la solución y superación de los problemas o actuaciones que afecten sus derechos e intereses en su condición de tales.

2. Proponer ante los órganos públicos competentes, planes y programas para el mejoramiento de los servicios públicos y de la calidad de vida en el ámbito de la Asociación y, más ampliamente, en el Municipio, con señalamiento de las prioridades que consideren procedentes.

3. Colaborar con los organismos encargados de la administración de los servicios públicos de interés comunal.

4. Velar por el fiel cumplimiento del Ordenamiento Jurídico relacionado con las Comunidades.

5. Velar porque las organizaciones correspondientes destinen, equipos y mantengan adecuadamente áreas para los servicios públicos educacionales, asistenciales, recreativos, culturales, deportivos y de cualquier otra índole que requiera su comunidad.

6. Contribuir a la conservación y mejoramiento del ambiente, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica del Ambiente y demás instrumentos normativos referentes a la materia.

7. Promover, organizar y realizar programas educativos que permitan la capacitación de los vecinos en actividades culturales, cívicas deportivas y otras de interés comunal.

8. Promover, orientar y contribuir en la realización de campañas, programas y prácticas destinadas a la protección y seguridad de las personas y propiedades de los vecinos.

9. Colaborar con las autoridades competentes en las tareas tendientes a asegurar el cumplimiento de las normas relacionadas con la protección de los derechos e intereses de los consumidores, así como desarrollar campañas destinadas a su educación y organización.

10. Cooperar con las autoridades competentes en el control sanitario de los locales de expendio de artículos alimenticios.

11. Tomar iniciativas en las campañas contra ruidos molestos, de prevención de enfermedades y de accidentes, protección del ambiente, educación ciudadana, o cualesquiera otras de interés para la comunidad, pudiendo recabar ayudas o apoyo institucional para estos fines.

12. Promover y ejecutar, con sus propios medios o con el aporte de organismos públicos o privados, obras de interés para la comunidad o relacionadas con los servicios comunales, en concordancia con las disposiciones de la Ley Orgánica de Ordenamiento Urbanístico.

13. Acordar con instituciones privadas y en particular con otras organizaciones representativas de la comunidad, la realización de programas conjuntos vinculados con los fines que les son propios.

14. Ejercer, de conformidad con lo que al respecto establezcan las disposiciones legales correspondientes, los recursos administrativos, judiciales y de cualquier otra índole que fueren menester para el cabal cumplimiento de las normas legales o reglamentarias que por su naturaleza, se vinculen a la preservación de la legalidad urbanística y; en general a la protección de los derechos de los vecinos.

15. Planificar y ejecutar programas de protección ciudadana y de formación cívica dirigidos especialmente a los menores de edad, a quienes se procurarán integrar dentro de las condiciones propias de su edad a las actividades normales de la Asociación.

CAPÍTULO VI

DESCENTRALIZACIÓN DEL MUNICIPIO A LAS COMUNIDADES ORGANIZADAS Y GRUPOS VECINALES

Importancia de la Descentralización

La Descentralización constituye un elemento fundamental dentro de lo que es la Democracia, por ser un factor inherente a la misma, pues según la doctrina del Contencioso Administrativo venezolano en secuencia con el texto constitucional de 1999, ese debe ser su apellido, al acercar el poder a las Comunidades Organizadas, ello permitirá dirigir y orientar las decisiones que emanen de los órganos del Poder Público Municipal venezolano y mantener de esta manera activada la interacción entre vecinos y la Administración Local a la vez que realizar una prestación eficaz y eficiente de las extensas competencias municipales.

Para hacer tangible este principio de Descentralización, como línea estratégica de las políticas de desarrollo nacionales, la Constitución vigente de 1999, instauró en el artículo 184 un nuevo marco conceptual y teleológico en materia de participación ciudadana en los asuntos públicos al establecer que por vía legislativa habrán de crearse mecanismos plurales y flexibles que permitieran a los distintos órganos administrativos y de gobierno Municipal descentralizar y transferir a las comunidades organizadas y demás grupos vecinales, los servicios que aquellas gestionen, mediante los respectivos convenios de transferencia, condicionando esa estrategia a la previa demostración de la capacidad para prestarlos que tengan los interesados en asumirlas.

Esa demostración previa exigida a las Comunidades Organizadas para asumir determinados servicios, comprende el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 261 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal venezolano a saber:

1. Capacidad Legal
2. Formación profesional o técnica en el área relacionada con el servicio.

3. Experiencia previa en gestión de servicios públicos o en áreas afines del servicio solicitado.

4. Comprobación por certificación emitida por el Municipio de los planes de formación ciudadana.

5. Comprobación por certificación emitida de curso en el área.

6. Legitimidad ante la comunidad involucrada.

7. Presentación del proyecto.

8. Cualquier otro que se determine en las leyes, reglamentos y ordenanzas.

Esa delegación a las comunidades organizadas y grupos vecinales hace que el Municipio pueda ejercer supervisión y tutela respecto del servicio transferido o descentralizado con base en la correspondiente Ley estadal; pudiendo inclusive intervenirlo para reasumirlo nuevamente por el voto favorable de la mayoría absoluta de los integrantes del Concejo Municipal, en los casos en que el mismo se deje de prestar o el servicio se presta deficientemente.

Sobre el proceso de descentralización de los Municipios hacia las Comunidades Organizadas, Mendoza (2001) opina:

> …la lucha por y el logro de una participación creciente de los ciudadanos en el funcionamiento de las diversas instancias y órganos del sistema político municipal es una lucha por la realización plena de la democracia que exige de las comunidades organizadas una actuación más decidida y entusiasta en los asuntos públicos, planteándose a la vez la necesidad de liderazgos emergentes acordes con la nueva realidad socio-económica que se confronta en el país que hagan posible un diseño de relación institucional más transparente y con mayor capacidad de diálogo. (p. 121)

Las anteriores ideas llevan a decir que el ciudadano o las comunidades organizadas, son las llamadas a reclamarle al Municipio venezolano un espacio para el trabajo y el aporte corresponsable en la gestión pública municipal, a fin de coadyuvar a elevar su propia calidad de vida y la de otras personas, mediante una organización social acorde con las materias o servicios que pueden ser objeto de descentralización, política nacional que conforme al artículo 158 de la Constitución de 1999, está destinada a acercar el poder a la población, para crear las condiciones

tanto para el ejercicio de la democracia como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales, que puedan hacer del Municipio venezolano, lo que (Ros, 2001) caracterizaba como la imagen viva de una república democrática, en donde sean genuinamente los ciudadanos quienes se gobiernen así mismos y no esa extraña entidad todopoderosa llamada gobierno.

Cuestionamiento de la Norma Constitucional

La Descentralización por Colaboración, como también se conoce a la Descentralización hecha del Municipio a las comunidades organizadas y demás grupos vecinales, está garantizada en el Artículo 184 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela que enseña el siguiente contenido: "La Ley creará mecanismos abiertos y flexibles para que los Municipios descentralicen y transfieran a la Comunidades y Grupos Vecinales organizados los servicios que estos gestionen previa demostración de su capacidad para prestarlos y en tal sentido esas unidades político-primarias quedan obligados a promover:

1. La Participación en la Gestión de diversidad de Servicios Públicos mediante convenios orientados a la misión comunitaria y enmarcada en los principios de interdependencia, coordinación, cooperación y corresponsabilidad.

2. La Participación en la formulación de propuestas de inversión ante las autoridades municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión financiera.

3. La ejecución, evaluación y control de programas sociales, obras y servicios públicos en cada municipio venezolano.

4. La Participación en los procesos económicos estimulando las expresiones de la economía social, tales como cooperativas, cajas de ahorro, mutuales y otras formas asociativas.

5.- La Participación laboral de las comunidades organizadas en la gestión de las empresas públicas mediante mecanismos autogestionarios y cogestionarios.

6. La creación de organizaciones, cooperativas y empresas comunales de servicio.

7. El Desarrollo de procesos autogestionarios y cogestionarios en la administración y control de los servicios públicos municipales a los fines de garantizar el principio de la corresponsabilidad en la gestión pública de los gobiernos locales.

8. La Participación de las comunidades en la gestión penitenciaria y su vinculación con la población reclusa".

Lo anterior indica como lo mencionó la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en sentencia del 22de enero de 2002:

> …que el modelo democrático electivo, participativo y protagónico instaurado en Venezuela, concibió la Gestión Pública como un proceso en el cual se establece una comunicación permanente entre gobernantes y ciudadanos, entre representantes y representados, lo cual implica una modificación radical en la orientación de las relaciones entre el Estado y la Sociedad, en las que se devuelve a esta última su legítimo e innegable protagonismo".

Sin embargo, mostrándose contraria al criterio del máximo Tribunal de la República, la doctrina Peña Solís (2.001) expresa:

> …esta norma constitucional deberá ser objeto de un examen exhaustivo, por que contiene signos evidentes de confusión conceptual, al no prever la creación y desarrollo de las formas y estructuras organizativas comunitarias que garantizaran esa participación ciudadana y en lugar de regularla expresamente, la sustituyó por el proceso de descentralización". (pp. 438-439)

Continua el mismo autor señalando que al quedar obligado el municipio venezolano a promover la participación de la comunidad en la prestación de diversidad de servicios públicos, no se mencionó con claridad, cual es el sujeto receptor de la competencia que se pretende transferir, por que si se trata de un proceso de descentralización, la transferencia de servicios al que alude el dispositivo constitucional puede considerarse como una modalidad de dicho proceso, cuando se predica la asignación de competencias concurrentes entre los dos sujetos de la descentralización, los cuales serán nuevos, dado que deberán ser creados a nivel de parroquias, comunidades y barrios.

Además, quedará por dilucidar enfatiza el mismo Peña Solís, si la

descentralización, que de suyo se predica entre dos sujetos de derecho público, o de un sujeto de derecho público y otro estatal, comporta el ejercicio de competencias del Poder Público en este caso de los Municipios, será posible erigirla entre esos entes territoriales y entes privados, como serían los sujetos que se crearían a nivel de barrios y comunidades, verbigracia las asociaciones vecinales y las organizaciones no gubernamentales.

Tesis Contraria

La autora, respetando los aquilatados méritos profesionales y académicos del jurista patrio citado, así como las opiniones aquí vertidas, disiente muy comedidamente de las mismas por las siguientes razones: es precisamente en el Municipio como unidad político-primaria de naturaleza territorial, donde mayormente y casi que de manera natural se sucede el fenómeno de la participación ciudadana, el cual debe ser permanentemente fomentado, por ser los espacios en que según Iglesias (2002) se producen de forma más clara las tensiones, las desigualdades y las exclusiones.

Asimismo, la norma del Artículo 184 constitucional, dejó en la Ley a sancionarse, la tarea de crear mecanismos de participación abiertos y flexibles, que deberán contemplar formas o estructuras de acción comunitaria, no necesariamente de carácter estatal; por esa razón creemos que el alcance de esta norma es el adecuado desde el punto de vista práctico, al dejar la transferencia de las distintas actividades de servicios públicos en ella contenidos, a los requerimientos que cada comunidad organizada o grupo vecinal efectúe en base a su razón social. En este orden de ideas, basta recordar las experiencias sucedidas en Alemania, Dinamarca, Grecia e Italia en donde se institucionalizaron distintos órganos populares creados para promover y ejecutar políticas de participación iniciadas por cada uno de esos sistemas políticos, sin que por ello se hubiesen originado como personas jurídicas de derecho público.

Igualmente, creemos que las expresiones Descentralización y Participación, no son excluyentes entre sí como pareciera plantearlo Peña Solís; todo lo contrario, la

primera de ellas afianza la participación, por ser el ducto que a ella conduce, como lo han reconocido tanto la Carta Magna patria en el artículo 158, como la jurisprudencia del Contencioso Administrativo venezolana, al afirmar que mediante la Descentralización no sólo se acerca el poder local a la ciudadanía, sino que también se le puede delegar directamente a través de una concesión, de un proceso de privatización o de la figura del outsursing en un marco verdaderamente democrático.

Además, no debe obviarse que la posible gestión pública de servicios por comunidades organizadas o grupos vecinales estará regida por la figura de los Convenios de Transferencia orientados por los principios constitucionales de interdependencia, coordinación, cooperación y corresponsabilidad, que permitirán al Municipio efectuar una labor de constante supervisión y tutela sobre las actividades de interés general realizadas por los receptores de cada uno de los servicios públicos locales asumidos; sin olvidar que en el propio texto constitucional se condicionó el manejo de cualquier gestión pública a la previa demostración ante el gobierno municipal de la capacidad técnica, humana, organizativa, legal y financiera que pudiera poseer la organización comunitaria aspirante a ello.

Por último, se considera que no debe plantearse -ab initio- una antinomia casi que genética entre las personas jurídicas de derecho público municipal y los entes privados que podrían recibir en base a su capacidad para prestarlos, los servicios públicos transferidos por aquellas, en virtud de regir el principio constitucional de la corresponsabilidad que obliga a ambos sujetos derecho a mantener un mínimo de relaciones institucionales en beneficio de la comunidad local.

En lo que si puede haber coincidencia con el Dr. Peña Solís, es en la opinión por él expresada, de que esas relaciones institucionales entre los organismos gubernativos municipales y las distintas organizaciones comunitarias creadas para promover la Participación en esos ámbitos políticos- territoriales, podrían quedar subordinadas a intereses partidistas, con lo que se estarían nuevamente reproduciendo los vicios de concentración del poder y el de la centralización de la representatividad ocurrida en la década de los 80, esta vez en manos de partidos políticos de la más variada estirpe ideológica, que por el afán eminentemente electoral no escaparán de

exhibir conductas sectarias y poco pluralistas, a pesar de ser la participación uno de los más importantes enunciados constitucionales.

Caracteres de la Descentralización

La Descentralización es un proceso de transformación estructural muy amplio que afecta la organización y competencias de las entidades municipales, porque implica la aparición de otras formas sociales de actuación pública distintas a la de los gobiernos locales a la vez que una verdadera redistribución del poder que exige la presencia en la dirección del Municipio de personas equilibradas, desprendidas y con una honda sensibilidad social. Es por ello, que la Descentralización, como fenómeno participativo junto con la globalización se han convertido en interesantes procesos administrativos ejecutados por los distintos gobiernos locales en la búsqueda de adaptar modelos exitosos en la gestión venezolana, para que sus asuntos de diseño, junto con los operativos de control y evaluación de ésta se hagan cada vez más, con grandes espacios para la participación.

La Descentralización exige al mismo tiempo una redefinición de los ámbitos público y privado, pues debe involucrar, no sólo una mayor participación de los sectores no gubernamentales en la gestión de determinados asuntos públicos, sino un mejoramiento de las capacidades públicas para planificar y administrar políticas, supervisar y controlar procesos, asignar recursos, hacer seguimiento y evaluar las políticas públicas. La Descentralización tiende a incrementar la equidad al interior de cada Municipio, permitiendo mejorar los criterios de asignación de recursos y su uso mas eficiente, despertando las potencialidades de cada lugar al vincular la gestión con la realidad local y poner en manos de sus autoridades los asuntos más importantes de la gestión pública, tanto de servicios como a la promoción del desarrollo económico. Adicionalmente estimula el liderazgo de cada región y de cada localidad, pues al acercar las decisiones pone en manos de sus dirigentes asuntos concretos sobre los cuales gobernar y demostrar cualidades.

Antes de abandonar este tema de la Descentralización en sentido general,

resulta adecuado advertir que este principio de la organización administrativa no es la panacea, pero conlleva un enorme potencial de mejoramiento de la gestión pública, dadas las posibilidades de Control Social que puede ejercer el ciudadano sobre los administradores de los Presupuestos Públicos, pues si las políticas públicas fallan, la reacción del pueblo se concretará en el desplazamiento del funcionario.

Operacionalización de Variables

OBJETIVOS ESPECIFICOS	VARIABLES	DIMENSIÓN	INDICADOR
Relatar porque el Municipio Fomenta la Participación Ciudadana.	Municipio.	Participación Ciudadana.	- Antecedente Histórico. - Períodos. - Democracia.
Examinar el Status del Municipio dentro de la forma de Estado Venezolano.	Municipio.	Estado Venezolano.	- Estado Federal Descentralizado. - Base Constitucional. - Gobierno Municipal Participativo.
Identificar las garantías y controles municipales que favorecen la Participación Ciudadana.	Garantías Controles	Participación Ciudadana	- Participación como deber. - Doctrina Constitucional. - Consejos Locales de Planificación - Iniciativa Legislativa y Popular.
Describir las distintas formas de organización comunitaria, previstas en el Municipio Venezolano.	Organizaciones Comunitarias	Municipio.	- Comunidad organizada. - Cabildos Abiertos. - Asambleas de Ciudadanos. - Consejos Comunales. - Asovecs.
Justificar la necesidad de descentralizar del Municipio a las comunidades organizadas y grupos vecinales.	Descentralizar Municipio.	Comunidades Organizadas. Grupos vecinales.	- Importancia de la Descentralización. - Análisis de la Norma Constitucional. - Caracteres de la Descentralización.

CAPÍTULO VII

METODOLOGIA

Tipo de Investigación

La presente investigación se desarrolló, siguiendo el modelo de investigación descriptivo, lo que permitió destacar las singularidades del fenómeno jurídico objeto de observación y valoración, a la vez que analizar de manera interconectada las variables con las cuales se relaciona y afecta. Asimismo, el estudio se apoyó en fuentes documentales que permitieron el tipo de investigación señalado, la cual de acuerdo con Méndez (1995) se ocupa de la "...especificación de las características que identifican los diferentes elementos y componentes, y su interrelación para así delimitar los hechos que conforman el problema de investigación..." (p. 125).

Sobre lo mismo, Tamayo y Tamayo (1998) señalan que la investigación descriptiva "comprende la descripción, registro, análisis e interpretación de la naturaleza actual y la composición o fenómenos". A tal fin se agruparon y describieron los elementos de juicio que concretan y le dan motivo a las razones de hecho y de derecho, que advierten del porqué en el ámbito municipal venezolano se presentan un cúmulo de modalidades de participación, que en buena medida son recogidas por la vigente Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, como derechos políticos de primer orden, para procurar gestiones públicas conectadas con las aspiraciones populares de que sean eficaces y eficientes en el manejo de los recursos, ya que ignorar la participación ciudadana, podría promover eventuales conflictos sociales que menoscaben estándares de gobernabilidad, pues precisamente es esa desconexión la que origina problemas de esa clase.

Diseño Documental

Fue esa la inspiración del diseño investigativo utilizado, el cual para la metodóloga Balestrini (2002) se define

> …como un plan global de investigación que integra de un modo coherente y adecuadamente correcto técnicas de recogida de datos a utilizar, análisis previstos y objetivos... el diseño de una investigación intenta dar de manera clara y no ambigua respuestas a las preguntas planteadas en las mismas. (p. 131)

En tal sentido, el presente trabajo de investigación, sobre la base de distintas fuentes documentales organizadas, se dirigió a describir y analizar principalmente con base en la ley, la doctrina, y la jurisprudencia emitida sobre esta materia, los distintos criterios que conforman la participación ciudadana como un proceso social dinámico y permanente, en virtud del cual el hombre o vecino hace presencia activa en la toma de decisiones para la construcción de la sociedad a la cual pertenece**.** Dentro de ese contexto participativo, cada gobierno municipal está llamado a convocar a los distintos sectores que conforman la sociedad civil dentro de su Municipio, para de esta manera conocer, analizar y adaptar a las necesidades de desarrollo local, los distintos enfoques o corrientes de opinión que hacen vida comunitaria, para materializar claramente los principios constitucionales de Participación, Descentralización y Pluralismo.

Todas estas cuestiones fueron descritas detalladamente, llegándose inclusive a realizar una breve revisión al Derecho Comparado, sobre todo en lo que tiene que ver con la participación ciudadana en la formación de actos normativos, bajo el esquema que en tal sentido exhibe la Ley Orgánica de la Administración Pública, que es bastante rigurosa en este aspecto, aunado a los aportes doctrinarios y jurisprudenciales, referidos al objeto del trabajo de grado, sin dejar de lado, todos los demás elementos teóricos que le dieron sostenibilidad a la investigación, como fueron los síntomas y causas que provocaban dificultades identificadas y que entraban su implementación, junto con una breve evolución histórica, respecto de los distintos períodos de evolución histórica que este asunto ha tenido, y que llevó a que se

suscitaran aunque tímidamente una serie de movimientos en favor de la promoción de la Participación Ciudadana, sobre todo en las provincias de Coro y Caracas, por razones de índole esencialmente política, donde los vecinos de aquellas ciudades reaccionaban contra los malos gobiernos locales, persuadidos de que con dichas manifestaciones populares sus pareceres servirían para afianzar la vigencia del Municipio, como espacio inmediato y natural para reclamar reivindicaciones comunitarias ante la ejecución de programas que para nada contribuían con su desarrollo económico y social, constituyendo esos procesos, embriones de lucha política organizada.

Planificar de esa manera el presente trabajo de investigación para optar al título de especialista en Derecho Administrativo, hizo posible agrupar dada la dispersión que exhibe, no sólo la plataforma jurídica de toda la teoría legal que sobre participación ciudadana está a disposición de los interesados, sino que se incorporaron una serie de elementos de juicio que explican la forma de Estado Federal Descentralizado, como soporte indiscutido para entender la obligatoriedad que tienen los Municipios venezolanos, de promover el concurso de los ciudadanos y ciudadanas en su gestión pública. Fue en ese sentido, el presente trabajo de investigación, un plan sistemático y coherente, en donde los asuntos abordados en cada uno de sus capítulos, estuvieron interconectados coherentemente unos con otros, lo que obligó a que cada una de las técnicas empleadas en su diseño, se observaran ordenadamente, lo mismo que las figuras legales que se hallan presentes en cada una de ellas.

Del mismo modo, se procuró abordar y analizar los distintos aspectos del conocimiento que configuraron y le dieron forma no sólo al tema de las distintas modalidades de participación ciudadana en el nivel municipal, sino también a los rasgos peculiares de cada una de sus figuras sustantivas, como modeladoras de la conformación teórica empleada, lo que en definitiva dieron concreción determinada y distinta en relación a las restantes entidades políticas, que tal vez no la tienen programada bajo una óptica jurídica amplia como ésta, y que con esfuerzo investigativo, fueron progresivamente ensamblados y explicados con base en la

doctrina y la legislación, para de esta manera contribuir a sedimentar positivamente esta parte del Derecho Administrativo local, y asegurar así una verdadera y efectiva participación ciudadana, con todas las garantías, de quienes están en ese ambiente, apoyando la investigación para tal fin, en la bibliografía existente al respecto, que por lo demás es bastante novedosa, y muy difundida en el mercado de la literatura jurídica nacional.

Técnicas para Recolección de Información

Para la recolección de información documental, que permitió alcanzar los objetivos específicos fijados a lo largo de la presente investigación, se emplearon conforme lo destacó Méndez (1995) "... fuentes secundarias que abordaron tanto el problema planteado como las interrogantes...", a lo cual se agrega que toda investigación implica acudir a este tipo de fuentes por suministrar información básica al respecto. Se encuentra en las bibliotecas y está contenida en libros y otros materiales documentales, como revistas especializadas, ensayos, enciclopedias, diccionarios y otros que fueron los medios aquí empleados.

Para este autor, al emplearse fuentes secundarias en el trabajo de investigación, ello hizo que se definieran y señalaran el tipo de fuente y el grado de facilidad o dificultad que para la investigador tuvo su utilización, ya que la información es la materia prima básica del trabajo, la cual por lo demás, debe ser lo suficientemente clara, para la buena marcha de toda la investigación y de su claro desarrollo. De otra parte, dada la naturaleza de la investigación realizada, basada principalmente en el método de descripción y posterior análisis que identificaron y detallaron cada una de las partes que componen y caracterizan la realidad estudiada, no se requirieron fuentes primarias de recolección de datos como encuestas, cuestionarios o entrevistas entre otras.

Análisis e Interpretación de la Información

El proceso de análisis de la información recolectada, permitió dadas las

características de la investigación, conocer de una mejor manera la realidad del fenómeno a estudiar y que de manera sistemática se planteó al inicio de la investigación, hasta llevarlo a feliz término, gracias a que el problema central de la investigación, fue desagregado en cada una de las preguntas formuladas en aquella oportunidad, para concluir que La Participación Ciudadana hace o crea según Osborne y Gaebler citados por (Zambrano, 2001)

> …instituciones públicas más innovadoras, en virtud de que la mayoría de las ideas y de las buenas ideas, surgen del contacto directo de la organización con el usuario o la comunidad organizada, que muchas veces permite concretar soluciones en menor tiempo y al menor costo posible, garantizándose así la eficacia y la eficiencia por parte de la Administración Pública. (p. 38)

Entonces, la Participación Ciudadana, coadyuva a fomentar instituciones públicas con mayor nivel de responsabilidad frente a la misma sociedad, entre otras circunstancias, por la garantía que tienen los administrados o ciudadanos de recibir de los funcionarios y funcionarias de la Administración Pública oportuna contestación a las representaciones, peticiones o solicitudes que les extiendan en los asuntos de su competencia, no sólo a través de la tradicional comunicación escrita, sino también por vía de fax, telefónica, electrónica u oral.

Para Méndez, (1.995:142) el conocimiento de la realidad

> …puede obtenerse a partir de la identificación de las partes que conforman el todo (análisis) o como resultado de ir aumentando el conocimiento de la realidad iniciando con los elementos más simples y mas fáciles de conocer para ascender poco a poco, gradualmente al conocimiento de lo más complejo, para llegar a relacionar los elementos componentes del problema estudiado y luego crear la explicación o propuesta hecha a partir del mismo.

Por la clase de estudio o investigación realizada, no se requirieron procedimientos de codificación o tabulación manual o electrónica de la información recolectada, lo cual no quiere decir que no se pueda cumplir en un trabajo que persiga el cumplimiento de un trabajo de campo, pero éste no fue el caso.

Procedimiento

Al desarrollar la investigación se observaron y tomaron en cuenta las siguientes directrices:

1. Consultas a doctrinarios nacionales y extranjeros sobre las nociones fundamentales referidas a las distintas modalidades de participación ciudadana en el ámbito municipal venezolano.

2. Consultas de la Constitución de la República vigente, a la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, a la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública y la Ley Orgánica de la Administración Pública, para justificar la necesidad de que el proceso de participación ciudadana sea un ejercicio interactivo de creatividad y planificación.

3. Enfoque jurisprudencial del Tribunal Supremo de Justicia en sus Salas Constitucional y Político-Administrativa en relación a la autonomía municipal y del porque a partir de la misma se deben propiciar distintas formas de participación ciudadana.

Por último, los ejes temáticos de esta investigación, que por lo demás, la transversalizaron, comprendieron la descripción y subsiguiente análisis de los distintos objetivos específicos programados a lo largo de este cuerpo teórico, los cuales se condensaron en cinco (5) interesantes e ineludibles planteamientos, todos ellos necesarios a la configuración coherente de este trabajo, ellos fueron: a) Antecedentes históricos de la participación ciudadana; b) El Municipio dentro de la forma de Estado Venezolano; c) Garantías que ofrece la legislación municipal venezolana para promover la participación ciudadana; d) Las distintas formas de organización comunitaria y e) La descentralización de Municipios a las comunidades organizadas. Todos estos conocimientos extraídos y tejidos de las fuentes ya descritas y de la propia experiencia personal de la autora. .

CAPÍTULO VIII

CONCLUSIONES

Uno de los temas centrales dentro del Derecho Administrativo Municipal, lo es sin dudas, el derecho de participación política de los ciudadanos en el ejercicio del poder político. Este derecho se materializa no solamente en la posibilidad que tiene el ciudadano de elegir a sus representantes, sino también en la facultad para intervenir directamente en los procesos de toma de decisiones publicas. Hoy día, no puede hablarse de un sistema político y social verdaderamente participativo, si su Ordenamiento Jurídico no cuenta con suficientes garantías para que exista una verdadera intervención de los ciudadanos en los procesos decisionales, de ahí lo trascendental de este tema. La participación ciudadana en los procesos decisorios adquiere especial importancia en el ámbito municipal por ser allí, donde tiene lugar el proceso de reproducción social y donde se toman las decisiones que mayor incidencia tienen en la vida cotidiana de los ciudadanos.

La anterior conclusión se emite, porque el fenómeno de la participación ciudadana en los asuntos del Estado, se asocia a los fenómenos de la democracia y la gobernabilidad de los sistemas políticos, teniendo en cuenta que un régimen democrático supone la existencia de mecanismos de participación ciudadana en el ejercicio del poder y en los asuntos públicos, y por otra parte, la gobernabilidad de un sistema político está condicionada, entre otros factores, por la capacidad de los gobiernos para satisfacer las demandas sociales y para mantener la estabilidad y el consenso político, lo cual solo es posible si existen elevados niveles de participación popular.

En este sentido, en la actualidad no pocas corrientes administrativistas abogan por una democracia más participativa y por una mayor participación de las comunidades; sin embargo sus propósitos son poco viables en el marco estrecho de la

democracia liberal que privilegia la participación electoral sobre la participación social, económica, cultural, etc. y minimiza la intervención real del ciudadano en la toma de decisiones públicas. Algunos autores reconocen que para la existencia de una democracia más participativa, se hace necesario el desarrollo de los sentimientos de comunidad frente al sentimiento consumista, así como la reducción de la desigualdad social y económica. Esa participación de otra parte, tendrá lugar a través de las llamadas formas de democracia directa, que incluyen todas aquellas que se producen sin mediación de la representación, tales como elecciones, referendos o consultas, aunque en el Estado moderno es muy difícil prescindir de esta última, por lo que a veces, suele llamarse participación indirecta a aquella que tiene lugar a través de los representantes.

Ahora bien, en cada uno de los espacios en que se desarrolla la participación, esta constituye una acción que tiene que ver con las necesidades y aspiraciones humanas y la capacidad del hombre de concienzar esas necesidades y buscarle solución, por ello el acto de participar no significa solamente tener parte en algo preconcebido, ser consultado sobre algo ya decidido, o estar presente en una actividad determinada, sino que participar significa intervenir desde la propia determinación y concienzación de las necesidades hasta la valoración y selección de sus posibles soluciones.

A lo expuesto anteriormente se agrega que en el Estado moderno el municipio se ha convertido en un importante segmento de la estructura territorial hacia donde convergen gran número de demandas populares, precisamente por ser allí donde transcurre la vida cotidiana de la cual emergen las necesidades y aspiraciones más inmediatas de las personas. De ahí que a éste corresponda, como instancia básica de poder, la toma de decisiones que se encaminan a resolver y dar respuesta a estas demandas. Por esto la efectividad de la gestión del gobierno en un Estado puede medirse, entre otras cosas, por la eficacia de la gestión municipal a través de sus decisiones. En definitiva, la Participación Ciudadana constituye un mecanismo efectivo de supervisión que compromete a la Administración Pública Municipal a laborar con eficacia y eficiencia administrativa en beneficio precisamente de los

actores sociales, llamados ciudadanos. De tal forma, que la Participación Ciudadana debe significar un compromiso de ésta para consigo misma y la colectividad en general, habida cuenta de que en el actual marco constitucional no se excluyen las obligaciones derivadas de la solidaridad, responsabilidad social y asistencia humanitaria que corresponde a los o a las particulares según su capacidad (Artículo 135, Constitución de 1999).

Por todo lo anterior se puede afirmar que la participación ciudadana coadyuva a la formación, ejecución y control de la gestión pública, orientándola hacia la búsqueda de mejores condiciones sociales de vida, diseñando y midiendo los costos y beneficios de las diversas acciones a emprender o cumplidas por la Administración Pública en orden de prioridades, pues ahora la comunidad sería la fuente de trabajo y la consumidora directa de sus bienes y servicios. El elemento Participación debe ser entonces una herramienta a ser considerada permanentemente en la gestión pública, ya que su aplicación puede significar un control verdadero hacia el gobernante, que ahora se verá obligado a procurar la reducción del gasto público para darle paso a una gradual mejora de la eficacia y la eficiencia administrativa.

Así mismo, la Participación Ciudadana, coadyuva a fomentar instituciones públicas con mayor nivel de responsabilidad frente a la misma sociedad, entre otras circunstancias, por la garantía que tienen los administrados o ciudadanos de recibir de los funcionarios y funcionarias de la Administración Pública oportuna contestación a las representaciones, peticiones o solicitudes que les extiendan en los asuntos de su competencia, no sólo a través de la tradicional comunicación por escrito, sino también por vía de fax, telefónica, electrónica u oral. También esa responsabilidad se manifiesta en la rendición de cuentas, por el desempeño ante los gobernados por parte del Presidente, Gobernadores y Alcaldes, como Jefes de sus respectivas Administraciones Públicas. Pero como opina el mismo Zambrano (2001)

> …esa rendición debe dirigirla el funcionario o funcionaria obligado a ello, a presentar el grado, porcentaje o cantidad de objetivos, programas, proyectos cumplidos, presupuestos elaborados y evaluados según lo ejecutado, y no como ha sido lo usual hasta ahora, que han servido para puntos de cuenta, puntos de información, en entrevistas para solicitar autorización o para requerir la firma para ciertos documentos. (p. 53)

Está visto entonces que la Participación Ciudadana en si misma, sirve también como un mecanismo de evaluación de la Gestión Pública cumplida por sus autoridades ejecutivas. Esa aprobación o rechazo medida a través de sondeos, encuestas u otras formas de medición, es lo que configura la legitimidad de desempeño y que le permite al ciudadano ejercer a partir de la Constitución de 1.999 ciertos mecanismos de participación política como es el caso de los Referéndum en sus distintas modalidades.

Al Municipio se le concibió en consecuencia, como una comunidad vecinal, que es, en opinión de Lares (1998) una manifestación espontánea del fenómeno de sociabilidad humana dentro de un determinado ámbito territorial. Es pues, la apertura de los espacios ciudadanos en el municipio, uno de los objetivos fundamentales de la actual Democracia participativa y protagónica, para alcanzar su profundización y ésta no se logrará si no se incorporan las organizaciones de la sociedad civil o las no gubernamentales, como partes determinantes en la toma de decisiones.

Definición de Términos Básicos

Administración Pública: organización servicial para los ciudadanos. En un Estado Social de Derecho y de Justicia es el poder creado por el ordenamiento jurídico para brindar múltiples prestaciones en materia de servicios públicos. Se desarrolla en Venezuela bajo dos modalidades en los distintos niveles político-territoriales de la Federación: Administración central y Administración Descentralizada, ambas bajo la responsabilidad y dirección del respectivo jefe del Ejecutivo.

Constitución: representa el texto fundamental de un ordenamiento jurídico, dado que contiene las normas jurídicas generales en torno a las cuales se desarrollará el sistema normativo. En ella están comprendidas todas las disposiciones que definen las características del Estado venezolano y de cuales son los valores que servirán de referencia para el desenvolvimiento de los órganos del Poder Público, así como los derechos fundamentales de los ciudadanos que deben ser garantizados.

Cabildos Abiertos: son reuniones públicas de ciudadanos y ciudadanas, convocadas por el Concejo Municipal, la mayoría de los componentes de cualquier Junta Parroquial, el Alcalde o Alcaldesa y los propios interesados con el propósito de ventilar asuntos relacionados con su ámbito espacial, con la peculiaridad que sus decisiones no tienen carácter vinculante.

Consejo Local de Planificación Pública: es el órgano encargado de la planificación integral del Municipio y de diseñar el Plan Municipal de Desarrollo y los demás planes municipales, para que se articule con el sistema nacional de planificación, tomando en consideración siempre las características propias de cada Municipio.

Consejo Comunal: son organizaciones públicas no estatales, creadas con fines comunitarios, para atender distintas áreas del desarrollo social y humano de un espacio local determinado, sin que por ello puedan tener naturaleza gubernativa, así como tampoco ánimo de lucro, pues desde su nacimiento están vinculadas al

mejoramiento de la calidad de vida de sus integrantes, mediante su participación en los procesos de formulación, ejecución, control y evaluación de políticas públicas.

Control Social: es un mecanismo a través del cual todo ciudadano y ciudadana, individual o colectivamente participa en la vigilancia y control de la gestión pública municipal, en la ejecución de programas, planes y proyectos, en la prestación de servicios públicos municipales, así como en la conducta de los funcionarios públicos, para prevenir, racionalizar y promover correctivos.

Doctrina: conjunto de tesis y opiniones de los tratadistas y estudiosos del Derecho que explican y fijan el sentido de las leyes o sugieren soluciones para cuestiones aún no legalizadas. Constituye fuente mediata de Derecho ya que l prestigio y autoridad de los destacados juristas influyen con frecuencia en la labor del legislador e incluso en la interpretación judicial de los textos vigentes.

Democracia: es una forma de organizarse la sociedad, entraña la participación popular de la actividad política del estado, a través de la libre expresión del pensamiento, del sufragio, de la militancia en partidos políticos y de otros métodos de expresión y manifestación de la voluntad popular. Por eso se le llama el "Imperio de la Mayoría".

Estado Social de Derecho: modalidad de Estado que pretende garantizar los denominados derechos sociales mediante su reconocimiento en la legislación y mediante políticas activas de protección social, de protección a la infancia, a la vejez, frente a la enfermedad y el desempleo, de integración de las clases sociales menos favorecidas evitando la exclusión y la marginación, de compensación de desigualdades, de redistribución de la renta a través de los impuestos y el gasto público.

Estado Federal Descentralizado: forma de distribución del poder, tanto en un plano horizontal como en un plano vertical. En tal sentido, en este último caso, se compone de poder municipal, poder estadal y el poder nacional. En el primer supuesto se

integra por el poder ejecutivo, poder legislativo, poder judicial, poder moral y poder electoral. Todos con sus respectivas competencias, dentro de un marco de colaboración.

Gestión Pública: conjunto de reglas y decisiones dirigidas a incentivar y a coordinar acciones, sobre todo en el área de motivación del elemento subjetivo de cualquier organización administrativa, mediante una planificación estratégica, que sirva de indicador respecto de las tareas a cumplir. Y es pública porque persigue metas colectivas y se desenvuelve en el marco de una serie de restricciones jurídico-políticas muy características

Jurisprudencia: conjunto de sentencias dictadas, que determinan un criterio acerca de un problema jurídico omitido u oscuro en los textos positivos o en otras fuentes de Derecho. En ellas están contenidas las interpretaciones de los jueces respecto de los textos normativos y que en ocasiones suple las omisiones de la ley, por cuanto sirven en la práctica para resolver casos análogos.

Ley Orgánica del Poder Público Municipal: instrumento normativo que desarrolla todo lo concerniente a la autonomía, organización y funcionamiento del gobierno, administración y control municipal para el efectivo ejercicio de la participación protagónica del pueblo en los asuntos propios de la vida local.

Municipio: constituye una unidad político-primaria de la organización nacional de la República, goza de personalidad jurídica y ejerce sus competencias en base a las atribuciones que le confiere tanto la Constitución y las leyes, entre las cuales destaca la de incorporar en su actividad administrativa la participación ciudadana en la formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública.

Ordenanzas: son actos normativos que emanan del Concejo Municipal, para establecer normas con carácter de ley municipal, de aplicación general sobre asuntos específicos de interés local. Durante su ejecución serán dadas a conocer a los ciudadanos para que ellos viertan sus opiniones.

Participación Ciudadana: derecho que permite a los vecinos y en general a la población, participar y compartir objetivos y aspiraciones, sobre todo en cuanto tiene que ver con la toma de decisiones en asuntos o materias que pueden afectar su calidad de vida, en base a un proceso de jerarquización de necesidades de acuerdo con los recursos financieros disponibles.

Presupuesto: es un instrumento estratégico de planificación, administración y de gobierno local, que exige captar y asignar recursos conducentes al cumplimiento de las metas de desarrollo económico, social e institucional del municipio y será ejecutado con base en los principios de eficiencia, solvencia, transparencia, responsabilidad y equilibrio fiscal.

Principios: son los criterios generales de regulación de un sector del ordenamiento jurídico o de una materia jurídica que deben ser comunes a todo el Estado. Representan los fines y orientaciones generales para todo el Estado exigidos por la unidad del mismo y que constituyen los límites de su propia actividad administrativa.

Pluralismo: valor que es manifestación de libertad, que permite agrupar en la sociedad local distintos núcleos de interés, como resultado del libre accionar del hombre. Esta pluralidad de intereses accionando en la sociedad, su capacidad de actuación y existencia es lo que fortalece la democracia pluralista.

Referéndum: es el acto por el cual el cuerpo electoral o sea el conjunto de ciudadanos con derecho a voto aprueba o desaprueba ciertas decisiones de uno de los órganos que conforman el Poder Público. Supone la intervención directa de los ciudadanos en la aprobación de actos, normas y en general decisiones de aquellos organismos. Por eso se le considera como una de las formas de acción política concreta del pueblo convertido en masa electoral.

REFERENCIAS

Álvarez, M. (2000) **El Consejo Local de Planificación Pública:** su creación por mandato constitucional en el ámbito municipal venezolano. Revista de Derecho Administrativo Nº 9. Caracas: Editorial Sherwood

Araujo, E. (1998) **Descentralización Política y Servicios Públicos.** Caracas: Fundación Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA)

Ayala, C. (1990). **Ley Orgánica de Régimen Municipal 1989**. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.

Balestrini, M. (2002) **Como se elabora el Proyecto de Investigación**. Caracas: Consultores Asociados. Servicio Editorial.

Brewer, A. (2001) **Federalismo y Municipalismo en la Constitución de 1999.** Alcance de una Reforma Insuficiente y Regresiva. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.

Brewer, A. (2004). **Derecho Constitucional Venezolano. Tomo I.** Cuarta Edición. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.

Brewer, A. (1993). **Informe sobre la Descentralización en Venezuela.** Caracas: Editorial Arte C.A.

Brewer, A. (2000). **La Constitución de 1999**. Exposición de Motivos. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana. Editorial Arte.

Brewer, A. (1990). **Ley Orgánica de Régimen Municipal 1989.** Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.

Brewer, A. (1985). **Instituciones Políticas y Constitucionales** Tomo I. Universidad Católica del Táchira. Caracas-San Cristóbal: Editorial Jurídica Venezolana.

Borja, R. (1992). **Derecho Político y Constitucional**. México: Fondo de Cultura Económica. Encuadernación Progreso S.A.

Combellas, R. (2001). **Derecho Constitucional.** Una Introducción al estudio de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Caracas: Mc Graw – Hill Interamericana de Venezuela. S.A.

Chavero, R. y Brewer, A. (2002). **Comentarios a la Ley Orgánica de la Administración Pública**. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.

Chiavenato, I. (2001). **Administración. Proceso Administrativo.** Bogotá: Mc Graw Hill Editores.

Duverger, M. (1980) **Instituciones Políticas y Derecho Constitucional.** Barcelona-Caracas-México: Editorial Ariel.

Escarrá, C. (2000) **Democracia, Administración de Justicia y Resolución de Conflictos.** Tribunal Supremo de Justicia. Maracaibo: Ediciones Astro-Data, S.A.

Gracia y Thielen. (2000). **Introducción a la Teoría Administrativa.** Valencia. Estado Carabobo. Alfa Impresiones C.A.

Iglesias, A. (2002). **Autonomía Municipal, Descentralización Política e Integración Europea de las Entidades Locales**. Barcelona-España: Editorial Ariel, S.A.

Koontz, H. y Weihrich, H. (1998) **Administración**. Una perspectiva global. Décima-Primera Edición. México: Mc Graw Hill Editores.

Lares, E. (1998). **Manual de Derecho Administrativo**. Caracas: Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad de Venezuela.

Magallanes, M. (1981) **Historia Política de Venezuela. Volumen I.** Caracas: Monteavila Editores C.A.

Mago, O. (1994) **Tribunales de Paz en Venezuela.** Constitución Activa. Caracas: Italgráfica S.A.

Méndez, C. (1995) **Metodología**. Segunda Edición. Santa Fe de Bogotá. Mc Graw Hill Editores.

Mendoza, J. (2001). **Democracia, Descentralización y Participación Ciudadana.** Libro Homenaje a la Universidad Central de Venezuela. Volumen II. Tribunal Supremo de Justicia. Caracas: Imprenta Nacional.

Moles, A. (1997) **"Antonio Moles Caubet, estudios de Derecho Público"**. Caracas: Universidad Central de Venezuela

Moros, C. (1991). **El Poder Público Municipal Venezolano.** Caracas**:** Editorial Jurídica Venezolana.

Olano, H. (2000). **Derecho Constitucional e Instituciones Políticas**. Estado Social de Derecho. Tercera Edición. Bogotá: Ediciones Librería. "El Profesional".

Peña, J. (2001) **Manual de Derecho Administrativo.** Adaptado a la Constitución de 1.999 y a la Ley Orgánica de la Administración Pública de 2.001. Volumen Segundo. Caracas: Tribunal Supremo de Justicia.

Prat, A. y Zago J. (1971). **Justicia de Paz.** Buenos Aires. Argentina. Editorial Aitrea.

Rondón, H. (2000). **Análisis de la Constitución de 1.999.** Parte Orgánica y Sistemas. Caracas: Editorial 8X Libris.

Ros, J. (2001) **Los Dilemas de la Democracia Liberal.** Barcelona-España: Editorial Ariel, S.A.

Tamayo y Tamayo (1998) **El Proceso de Investigación Científica. Fundamentos de Investigación. Manual de Evaluación de Proyectos**. Novena Edición. Limusa. Grupo Noriega Editores.

Useche, L. (1997). **Derecho Político y Constitucional.** San Cristóbal. Venezuela. Impreso en Litoformas.

Velásquez, C. (1998). **Derecho Constitucional.** Santa Fe de Bogotá. Universidad Externado de Colombia.

Zambrano Barrios. Adalberto. (2001). **Gerencia Estratégica y Gobierno.** Caracas: Ediciones IESA.

Instrumentos Legales

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999. **Gaceta Oficial N° 5.453** Extraordinaria del 24 de marzo de 1999.

Constitución de la República de Venezuela (derogada). **Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 3.251** Extraordinaria del 12 de septiembre de 1.983.

Ley Orgánica de Régimen Municipal. **Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 4.409** Extraordinaria del 15 de junio de 1989.

Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política. **Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 5.200** Extraordinaria del 30 de diciembre de 1997.

Ley Orgánica de la Administración Pública. **Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 37.305** del 17 de Octubre de 2001.

Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública. **Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.463** del 12 de junio de 2002.

Ley Orgánica de Emolumentos para los Altos Funcionarios y Funcionarias de los Estados y Municipios. **Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.412** del 26 de marzo de 2002.

Reglamento Parcial Nº 1 de **Ley Orgánica de Régimen Municipal" sobre Participación de la Comunidad**. Decreto Presidencial Nº 1.297 de fecha 22 de Noviembre de 1.990

Medios Electrónicos

wwwtsj.gov.ve. Decisiones. Sala Constitucional. Sentencia Nº 618 del 02 de mayo de 2005.

wwwtsj.gov.ve. Decisiones. Sala Constitucional. Sentencia Nº 2257 del 13 de noviembre de 2001.

wwwtsj.gov.ve. Decisiones. Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia. Sentencia del 22 de enero de 2.002.

wwwtsj.gov.ve. Decisiones. Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia. Sentencia del 22 de marzo de 2.002.

wwwtsj.gov.ve. Decisiones. Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia. Sentencia del 05 de junio de 2.002.

wwwtsj.gov.ve. Decisiones. Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia. Sentencia del 22 de enero de 2.003, **interpretación del artículo 62 constitucional**.