

La participación vecinal en el proceso legislativo local: La Iniciativa Popular ¿Una participación efectiva?

Miriam Álvarez B. de Bozo *

Resumen

En el presente artículo se estudia la eficacia de la participación vecinal, más concretamente de la iniciativa popular propositiva de la iniciativa popular abrogativa, en el proceso legislativo local; todo esto a través del análisis de la normativa jurídica municipal derogada y vigente, y de la presentación del caso práctico del Municipio Maracaibo del Estado Zulia. Se concluye que a pesar de las modificaciones al texto municipal en aras de lograr una efectiva participación ciudadana, ésta continúa siendo improductiva. Para lo cual se propone modificar el modelo no controlado, por parte de los vecinos, de la iniciativa popular en el texto de la ley, vinculándola asimismo con el referéndum lo cual orientaría a reforzar la participación ciudadana.

Palabras clave: Participación vecinal, iniciativa popular, régimen municipal.

Neighborhood Participation in the Local Legislative Process: Popular Initiative: is it Effective?

Abstract

In this article the efficacy of neighborhood participation is studied, and more concretely the proactive popular initiative and the abrogate popular initiative, in the local legislative process. This is done through an analysis of the previous and present municipal judicial norms and regulations, and the presentation of a practical case in the Municipality of Maracaibo, Zulia State. The conclusion is that even with the reforms in the municipal legal norms, made for the purpose of facilitating citizen participation, this continues to be negligible. For this reason, a modification of the non-controlled model is proposed, by the neighborhood associations, in the legal text for popular initiative, linking it to that of the referendum which will reinforce citizen participation.

Key words: Neighborhood participation, popular initiative, municipal regime.

La democracia que observamos a nivel municipal se corresponde con la forma representativa de gobierno, ejercido a través de un Alcalde y un Concejo Municipal, quienes ostentan la cualidad de representantes en virtud del mandato popular otorgado en el respectivo proceso electoral (Arts. 50, 51 y 56 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal). Sin embargo dentro de este esquema representativo se han previsto formalmente, vías para que los vecinos puedan intervenir en las decisiones concernientes al ejercicio del poder público municipal, de acuerdo a la distribución de competencias y funciones que el esquema federal venezolano comporta.

Una de esas funciones es la legislativa, la cual por definición está atribuida al Concejo Municipal, en su carácter de órgano legislativo y de control; al cual le corresponde legislar sobre las materias de la competencia del Municipio y ejercer el control del Ejecutivo (Arts. 50 y ord. 3 del art. 76 ejusdem). Si bien predominantemente esta función es ejercida por los representantes que integran este cuerpo colegiado, se han introducido algunos elementos de participación en el texto de la ley orgánica que regula la materia; instrumentos llamados de legislación directa.

Con la sanción de la primigenia Ley Orgánica de Régimen Municipal en 1978, adquirió carta de naturalización en el derecho municipal venezolano, la Iniciativa Popular Legislativa. Previamente, la Constitución venezolana de 1961 se había consagrado como la primera Carta Política latinoamericana en receptor este mecanismo de legislación directa; pero en el ámbito de las leyes sancionadas en ejecución y desarrollo de la Constitución Nacional, la ley marco municipal es también pionera.

Este desarrollo legislativo en materia de participación, abarca la Iniciativa Popular, propiamente dicha, de carácter propositivo y la conceptuada por Molina (1986) como Iniciativa Popular Abrogativa, que en la terminología del legislador corresponde con la Reconsideración de Ordenanzas.

Génesis de las iniciativas populares en materia legislativa

Los proyectistas de la primigenia Ley Orgánica de Régimen Municipal (Comisión Especial – Cámara de Diputados 1976) obviaron en su texto, la consagración de elementos de democracia directa relacionados con la función de elaboración de los instrumentos jurídicos municipales, entre éstos los de carácter normativo.

En realidad, es de admitir que la participación vecinal no privó en el espíritu del proyectista del 76, como valor fundamental, soporte de la gestión del gobierno local. Ello puede explicar el hecho de que marginalmente fueron regulados los escasos medios de participación que en el proyecto se contemplaban; llegando a mostrar el proyectista, en casos como el del artículo 137, una visión muy limitada e incluso distorsionada de la misma.

En la citada disposición se estableció la concesión, mas no el derecho, al público asistente a las sesiones del Concejo, a intervenir en éstas con voz y por tiempo prudencial; dejándole al Cuerpo un gran margen de discrecionalidad en cuanto su autorización e incluso, duración. Norma que a juicio de los proyectistas, expresado en la Exposición de Motivos, constituía la consagración de una participación ciudadana, en el texto de la ley; apreciación que se rechaza categóricamente, por contraria a la naturaleza propia de la participación. Ni siquiera en su sentido más lato cabría admitir en este caso, el uso del término; porque la participación, coincidiendo con la opinión de Mouchet, no es una dádiva: La participación es un derecho (1997).

Ubicada en el Título IX De las Disposiciones Finales, se estableció la posibilidad de integrar a los ciudadanos en la gestión de los asuntos municipales, en condición de colaboradores y asesores (Art. 151), la llamada participación no resolutive, de efectos meramente consultivos; que si bien admite un espacio a la comunidad en la gestión pública no otorga peso efectivo a la acción, en relación a la decisión.

Así mismo, se consagró la posibilidad de intervención de la comunidad en los procesos de organización político-territorial; se trata del derecho de iniciativa concedido a la comunidad para solicitar ante la Asamblea Legislativa, como órgano competente, la creación de un municipio (Art. 14).

A tal efecto se exigía el apoyo suscrito de por lo menos el 20% de los inscritos en el Registro Electoral permanente, de lo cual devino que la cualidad necesaria para ejercer las vías de participación institucionalizadas en la norma, se identificara con la condición de elector.

A este término se refiere la ley en la mayoría de los casos, por no decir todos, al establecer la legitimidad para participar. La excepción se presenta con la Iniciativa Popular Legislativa en donde se hace uso del término vecino; pero a los efectos prácticos se equivale al de elector.

En este sentido, queremos hacer la siguiente acotación: Esta condición de elector en no pocos casos, carece del fundamento de la residencia, condición de hecho que a nuestro entender es la que se compadece con los fines de la participación. Es a partir de ésta que se genera el vínculo de pertenencia social y afectiva con su entorno más inmediato, que es el que constituye el habitat

cotidiano del individuo; quien se torna precisamente en vecino por efecto de esa interacción, religación en términos de Schwerert Ferrer (1967), la cual le impone necesidades y obligaciones que satisface y demanda de su Gobierno más inmediato, el Gobierno de al lado, con el cual se relaciona y establece una conexión jurídico-política, llamada vecindad.

En estos casos, se produce forzosamente una distorsión entre el elemento fáctico y el formal, en razón de que es necesario un acto administrativo que declare ese vínculo y este acto, a falta de otro medio institucional, es el de la inscripción en el Registro Electoral (Brewer, 1984-1989). Por lo que es esta cualidad de elector, emanada de su inscripción en el Registro Electoral, la que le confiere la legitimidad para ejercer su derecho a participar; a pesar de que en algunos casos esta titularidad, no esté soportada en el hecho real de la morada del ciudadano, quien en tal circunstancia no ostentaría en puridad, la categoría de vecino al no tener interés en el proceso decisional, del cual se trate. Precisamente el interés al cual alude la participación, a nivel municipal, enfatiza la especial relación que entre el sujeto y el asunto debe existir y que concita su pertenencia, por razón de la residencia, entendida como morada, a la respectiva localidad; como acertadamente lo asienta la Corte Constitucional colombiana (Sentencia C-180, 1994).

La situación no es poco frecuente y aún persiste, a pesar de las previsiones existentes en nuestra legislación relativas al cambio de residencia, que imponen al ciudadano el deber de manifestarlo ante las autoridades correspondientes. La práctica refleja cierta resistencia a formalizar dichas modificaciones, sin percatarnos de que con esa omisión, estamos influyendo en el destino de otros, que como vecinos de una parroquia o municipio, tiene interés real y legítimo en intervenir y decidir acerca de los asuntos propios, particulares de esa comunidad mediante las vías que la ley le ofrece; sobretodo tratándose de aquéllas que se ejercen a través del sufragio, tales como las Iniciativas Populares.

En el Código Municipal de Guatemala, se ha previsto la formalización y creación del Registro de Vecindad a cargo de cada municipio, y la correspondiente expedición de la “cédula de vecinos”, a los efectos propios de los asuntos locales. Se prohíbe la inscripción como vecino, en más de un municipio y se responsabiliza legalmente a la persona de los datos aportados y de la violación a esta restricción. Una previsión como ésta en el caso venezolano podría contribuir a esclarecer estas situaciones.

Retomando la idea central, diremos que la Iniciativa Popular Legislativa Propositiva y la Reconsideración de Ordenanzas, se incorporan al texto del proyecto como producto de las deliberaciones suscitadas en el Congreso. En el marco de la primera discusión sostenida en Diputados, se alerta sobre lo que en criterio del Diputado Guerra (diario de Debates, 15/11/76) constituía una imperfección del proyecto al observar que en las disposiciones que lo contenían, la participación ciudadana había sido considerada como de segundo orden.

En efecto, se puede constatar que a pesar de que en la propia Exposición de Motivos que se agregó al proyecto se alude al carácter democrático de la institución municipal, remitiéndose incluso a la definición que el Constituyente del 61 hace del Municipio en el artículo 25 (norma medular del Régimen Municipal Venezolano, en la cual se determina su esencia política), no se hace en ella mayor mención a la participación ciudadana, ni mucho menos se le vincula con el ejercicio

democrático del gobierno local. Siendo precisamente en la participación donde debe buscarse básicamente el fundamento democrático del Municipio (Fernández, 1981)¹.

Es específicamente en el curso de la 2dª. discusión del proyecto en esta Cámara, que visto y considerado el Informe de la Comisión Especial encargada de estudiar la proposición de instituir con carácter obligatorio, la figura de los Cabildos Abiertos (Rodríguez, 1976), que se aprueba el incluir en el proyecto un capítulo especial contentivo de las normas relativas a la Participación Ciudadana. Lo cual desde una perspectiva formal constituyó un avance, al sentarse las primeras bases legislativas de la participación vecinal en el ámbito local.

Las vías de participación se vieron cuantitativamente ampliados, al incorporarse nuevas modalidades; entre éstas las relativas a la función legislativa, materializadas en los institutos de la Iniciativa Popular Legislativa y el Recurso de Reconsideración de Ordenanzas². Sin embargo, a pesar de este señalado avance en la materia, dado el carácter no resolutorio de los instrumentos de participación, en relación con los procesos decisionales en los cuales se insertaban, se puede señalar que continuó prevaleciendo en el espíritu de los legisladores el modelo de Gobierno Local fundado básicamente en la representación, que tuvo su expresión formal, en la Ley Orgánica de Régimen Municipal, sancionada el 18 de Agosto de 1978 (G.O.E. N°. 2297) y que se mantuvo en la reforma parcial sancionada a la ley en 1984; a pesar de que desde su puesta en vigencia en 1978 se hicieron señalamientos en este sentido, el llamado sesgo antiparticipación de la ley (Brewer, 1984).

Los cauces participativos en la Ley Orgánica de Régimen Municipal Vigente (1988-89)

La gradual pérdida de legitimidad del sistema democrático, observada en todos los niveles de poder, aunada a la ineficiente gestión pública advirtió a los Gobernantes sobre la necesidad de reformar la estructura del Estado. Aparece así, en la escena nacional la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), con la función de diagnosticar y proponer salidas a la situación del sistema político venezolano³.

Mediante una evaluación global del mismo, se concluyó en la necesidad de implementar un nuevo modelo democrático que basado en la descentralización político-administrativa, condujera a una mayor presencia de la sociedad en el manejo de los asuntos públicos. El Estado, en todos los niveles políticos territoriales, debía abrirse a la idea de asignarle un rol más activo al ciudadano en la

¹ Sobre el reconocimiento de esta esencia participativa del municipio, han coincidido desde años atrás los autores. Desde los reconocidos maestros municipalistas: Posada (1936), Shwerert Ferrer (1967), Carmona Romay (1967), Leal (1974), hasta los especialistas del área de estos nuevos tiempos: unos de raigambre académica que convergen con nosotros (Álvarez et al, 1990, 1994) en conceptuar al Municipio, como escenario propicio para la participación ciudadana: Brewer (1984), Ayala (1990), La Roche (1990-1994), Cunill, Njaim y Mouchet (1997) y otros, profesionales en ejercicio vinculados al área: Carrasquero, Delgado y Escalona (1997), por ejemplo. La Corte Suprema de Justicia también ha contribuido a sustentar esta postura en nuestro país, que queda reflejada en su Sentencia en Corte Plena, de fecha 6-12-96, en la cual declara parcialmente con lugar la nulidad de la Ley de División Político-Territorial del Estado Amazonas.

² La Iniciativa Popular, propiamente dicha, es decir Propositiva se previó en el artículo 151 y el Recurso de Reconsideración en los artículos 152 al 155 de la ley.

³ Creada por Decreto Presidencial N°. 403, de fecha 17/12/84.

conformación de los órganos públicos, en la formulación, ejecución y control de las políticas públicas. En la orientación política del gobierno.

En 1986, señaló Molina en relación a la Democracia representativa y la Participación política en Venezuela: “En la mayoría de los países latinoamericanos el modelo representativo ha acompañado el proceso de incorporación gradual de la población a las tareas de gobierno” agregando que: “...dada la manifiesta ausencia en nuestra práctica política de decisiones populares sobre las orientaciones a seguir por el Estado, es perfectamente justificada nuestra afirmación de que Venezuela tiene un tipo de gobierno puramente representativo” (Molina, 1986:9). En efecto, en el caso venezolano y especialmente a nivel local, como lo señalamos anteriormente, se había iniciado aunque marginalmente el proceso de apertura a la intervención ciudadana en la gestión municipal, con la inclusión de algunas vías de participación en la primigenia ley municipal de 1978, pero sin otorgarle la verdadera relevancia que la participación debía tener; esto incidió directamente en el contenido de las normas, que si bien le otorgó un espacio a la participación no resolutive, mantuvo el esquema de gobierno fundamentalmente representativo.

El tema de la participación sencillamente, no estaba en la agenda de legisladores y políticos como algo prioritario; pero las circunstancias políticas y las exigencias técnicas le fueron abriendo terreno. Como lo refiere Rachadell, condujeron al Estado a la apertura hacia la democracia participativa (1997).

La atención se dirigió entonces hacia la participación, ya no eran de uso exclusivo de los académicos, de unos cuantos líderes vecinales y de unos contadores representantes políticos. Hablar de ellas, incluso como sinónimos, se impuso.

La formalización y el uso de instrumentos de democracia directa fueron sugeridos como una de las vías necesarias para alcanzar el cambio (Casal 1997); se trataba entonces, de **“democratizar la democracia”** (COPRE- P.R.I.E, 1988).

A nivel teórico, a la participación le era reconocida su utilidad en función de legitimar el sistema político. A través de ella se planteaba el robustecimiento de la democracia, soportado en el control social de la gestión pública. Como lo señala Cunill: “...vinculada a un propósito democrático es que la participación ciudadana puede encontrar su fundamento primigenio.” (1997: 193).

De igual manera, se le atribuye un fin de orden funcional concerniente a la eficacia de la gestión pública. De hecho cada vez ha ganado mayor campo, la idea de la intervención ciudadana en la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas; con ello, la sustentabilidad de los proyectos se tiende a fortalecer y las respuestas de la Administración Pública, se identifican un tanto más con las demandas colectivas.

Pero, la viabilidad de estos propósitos pasa forzosamente por cambios en las estructuras de poder y en las relaciones que en él se generan y para ello, se requiere de unos fundamentos legales que soporten su desarrollo.

En este orden de ideas, la reforma del Régimen Municipal y de la ley marco que lo regula se situaron en la agenda del Congreso Nacional, en su tarea de crear las bases legislativas del proceso

de reformas del Estado; sugerido por la Copre y asumido por las élites políticas como un compromiso, en el cual tenían signadas su continuidad en el poder. Por su parte, el movimiento vecinal había entregado al Presidente del Congreso un documento, respaldado por 100.000 firmas, donde se contenían las aspiraciones y exigencias de la comunidad sobre las reformas políticas necesarias (Hanes, 1993).

En estas circunstancias de apremio de legitimación del sistema, los actores principales del proceso expresaron que la participación ciudadana debía tener un valor fundamental en la ley. Se planteó la incorporación de la figura del Alcalde en la estructura del Gobierno Local, de las Juntas Parroquiales y de la recepción de figuras de democracia directa, como el Referéndum. La Reforma del Régimen Municipal se formuló como uno de los ejes fundamentales de la Reforma del Estado; se habló de revitalizar el municipio, de hacer de esta instancia el escenario de la participación, de rescatar su esencia como unidad política, primaria y autónoma dentro de la organización nacional” (Art. 25 Constitución Nacional).

Dentro de este marco, la opinión de los políticos parecía abierta a la idea de ampliar los mecanismos de participación a nivel local; entre éstos lo que se refieren a la función legislativa local.

En base a esta premisa, pasamos a determinar si este nuevo discurso político, anunciado inclusive bajo la forma de compromiso moral de los candidato y representantes de las principales fuerzas políticas, se reflejó en el discurso normativo contenido en la planteada reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, especialmente en lo que refiere a la incorporación efectiva de la comunidad al proceso de formación de las leyes locales, analizado desde la óptica de la Iniciativa Popular de Ordenanzas.

Se trata de establecer si la ley vigente mantuvo el diseño previsto en la ley anterior o si ésta consagra su modificación; a través de la determinación y evaluación de las bondades y deficiencias del marco normativo, en base al alcance y la limitación que impone a la participación vecinal, vía iniciativa legislativa propositiva de ordenanzas.

En el texto de la ley vigente se instituye un título dirigido especialmente a regular la Participación Ciudadana a nivel local, el cual conserva la misma denominación y ubicación que tenía en la derogada ley del 78-84. Cotejando sus contenidos, se puede observar que en la actual ley fue aumentado el número de disposiciones, con la inclusión de cinco nuevos artículos; lo que al decir de los proyectistas significaba una innovación (Congreso de la República-Exposición de Motivos: 1998), afirmación ésta que pudiese verse debilitada a la luz de un análisis cualitativo de la misma.

Estas llamadas innovaciones pueden resumirse en el establecimiento de un catálogo de obligaciones y derechos de los vecinos, contenido en el artículo 167 de la ley, en donde destaca la consagración del llamado por nosotros como “derecho genérico a la participación ciudadana”; en tanto que faculta al vecino individualmente considerado u organizado a través de las diferentes estructuras sociales no gubernamentales reconocidas por la le, a intervenir en la gestión de los asuntos locales (Álvarez y Morales, 1993) o como bien lo señala Hernández, citando a la Corte Constitucional colombiana, derecho a participar en la conformación, ejercicio y control político (1994: 108).

Este derecho, se materializa en la práctica formalmente a través de las vías que la propia ley establece; algunas de ellas, cuya naturaleza jurídica es de un verdadero derecho. Es el caso del derecho al sufragio (ord. 1, Art. 167 ejusdem) y del derecho a la información (Art. 169 ejusdem), que hacen parte de ese derecho fundamental a la participación.

Aparejado a este derecho genérico y fundamental a la participación, se consagra expresamente en la ley, el “derecho a la información”, concebido como el derecho que faculta al vecino por una parte a acceder a la información disponible y por la otra, a ser informado. Correlativamente a esta última prerrogativa, se impone para el gobierno local “el deber de suministrar la más amplia información sobre su actividad” (Art. 168), el cual recae sobre toda la organización local, incluso sobre aquellas estructuras organizativas que constituyen la administración descentralizada; aun cuando esta obligación se ve reafirmada en la ley, de manera expresa y específica, en la persona del Alcalde (Ord. 4, Art. 75 ejusdem)

El Municipio debe en cumplimiento de esta obligación, crear un flujo de información permanente, objetivo y plural, de tal manera que, este derecho a la información y el derecho mismo a la participación no sean negados. Porque no obstante que el reconocimiento expreso de estos derechos constituye un logro, éste carecería de sentido sino se garantizaran las condiciones necesarias a su ejercicio. Razón por la cual, frente a este derecho a la información se impone para el Municipio la obligación de establecer los medios para su realización práctica.

Estas previsiones normativas, nos hace suponer el reconocimiento por parte del legislador de la importancia que tiene la información dentro del proceso político y muy especialmente, para los procesos en los cuales la intervención ciudadana está planteada. Lo cual en nuestra opinión, es un avance en materia de legislación sobre la materia, pro cuanto calificamos a la información como un presupuesto esencial del ejercicio participativo, el cual debe responder a una acción vecinal consciente, reflexiva y responsable, la cual no es posible sino se cuenta con este valioso y por demás poderoso insumo. Información y Participación constituyen un binomio inseparable; la información es consustancial con la participación. En el mismo sentido, Osorio cataloga a la información como derecho individual de bien público, la cual prevista como un derecho individual adquiere especial importancia cuando se manifiesta en su alcance social, al garantizar a todo individuo el conocimiento necesario, a los fines de su participación en los procesos políticos, y muy especialmente, agregamos nosotros, tratándose de los escenarios locales.

Con esta abrogatoria de la ley (78-84) se configura una nueva estructura de gobierno local, que aunque mantiene la criticada característica de ser un régimen uniforme aplicable a todos los municipios (Brewer, 1984), supera la organización anterior, en el sentido de fundamentarse en el principio de separación de funciones; por el cual el gobierno municipal se ejerce a través de dos ramas, la ejecutiva a cargo de un Alcalde y la legislativa y de control, a cargo del Concejo Municipal. En relación al ejercicio de la función legislativa asignada a este último, se mantuvo en la ley, los institutos de la Iniciativa Popular y el Recurso de Reconsideración, previstos en la anterior ley, y se incluyó el Referéndum en materia legislativa, aplicado a las ordenanzas, exceptuadas las de carácter tributario y de presupuesto; constituyéndose de esta manera la Ley Orgánica de Régimen Municipal, en la primera ley venezolana –excepción hecha de la ley fundamental- en incorporar en sus disposiciones a este mecanismo de participación ciudadana, aplicado al proceso de formación de las leyes locales.

El proceso de formación de las leyes locales

De conformidad con el ordenamiento jurídico vigente, los municipios gozan de autonomía normativa la cual se expresa en la sanción de Instrumentos Jurídicos, sobre los cuales descansa el ejercicio del poder público municipal y cuyo origen está en el propio municipio, no obstante observar que en el ejercicio de esta autonomía el Municipio debe ajustarse a lo previsto, en otras leyes de carácter nacional y estatal de conformidad a la jerarquía normativa, establecida en la propia Constitución Nacional (Art. 26).

Dentro de estos instrumentos jurídicos municipales está la ordenanza, la cual en su carácter de ley local, reconocido en forma reiterada desde hace unas cuantas décadas por el Máximo Tribunal de la República (Sala Plena: 13/11/99), y cuyo antecedente está en la extinta Corte Federal y Casación (1942), debe responder a un proceso de formación. Éste guarda similitud con el proceso de formación de las leyes de carácter nacional y estatal; en cuanto en que en el mismo se pueden identificar igualmente cinco fases a cumplir: Iniciativa, discusión sanción, promulgación y publicación.

Es en este proceso legislativo local, entendido como el “conjunto de actos que deberán cumplirse para que un texto se convierta en ordenanza” (Carrasquero, 1989: 11), donde ubicaremos el análisis de la Iniciativa Popular, como instrumento de legislación directa que la Ley Orgánica de Régimen Municipal contempla.

Hemos destacado hasta estos momentos una intención por parte del legislador nacional, por consagrar en la ley mecanismos propios de la democracia directa en materia legislativa (La Roche, 1994) y que hoy forman parte de nuestro ordenamiento jurídico positivo; resta por determinar el alcance que la norma, tal y como está prevista, le atribuye a la iniciativa, considerando que el fin planteado con su sanción fue el propiciar el ejercicio de la participación.

La iniciativa popular legislativa local

Como lo señalaremos con anterioridad, la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978 otorgó carta de naturalización en la legislación ordinaria venezolana, a la Iniciativa Popular como medio de participación de los vecinos en la producción de las leyes locales. Así mismo, hacíamos la observación en relación a la influencia que este mecanismo atribuía a la intervención ciudadana, que ésta era muy restringida; porque limitaba su alcance a la sola presentación del proyecto de ordenanza al Concejo Municipal, sin que a partir de ella se generara ningún otro efecto jurídico. Manteniéndose así, inalterable en esencia, el esquema representativo en el ejercicio de la función legislativa por parte de los municipios.

La norma positiva actual presenta una diferencia con el diseño normativo anterior, la cual a nuestro modo de ver no altera en esencia el esquema de la Iniciativa Popular previsto en la ley derogada. Esta diferencia radica en el agregado, que se incorporó en el texto original del Proyecto de Reforma de la ley en 1987 presentado por la Comisión Bicameral y sometido a discusión del Senado, contemplado en el artículo 171. Este prescribía que:

(...) “Estos proyectos de Ordenanzas deberán ser sometidos a consideración de la Cámara para su admisión o rechazo dentro de los treinta (30) días siguientes a su presentación.

Admitido el Proyecto, se le dará el trámite que establezca el Reglamento Interno de la Cámara.”

Artículo que fue aprobado, sin ninguna modificación, tanto por la Cámara del Senado como por Diputados, y que en esta forma fue sancionado en el texto definitivo de la ley, en el artículo 172 (hoy 174, por efecto del cambio de numeración que impuso la modificación parcial de la ley en 1989). Sólo se encontró en las actas de las sesiones correspondientes a la segunda discusión del proyecto en el Senado (Diario de Debates: 12/07/87) la intervención del Senador Pompeyo Márquez, quien planteaba la necesidad de estudiar la flexibilización del requisito de los apoyos requeridos para el proyecto de iniciativa, el cual estaba fijado en un número no menor de un mil vecinos; sin considerar los diferentes rasgos poblacionales de los municipios.

Proposición que merecía ser analizada, en razón de la realidad de la argumentada diferencia poblacional entre los municipios venezolanos, la cual en algunos casos es marcada; existiendo municipios, por nombrar uno, como el Insular Padilla del Estado Zulia cuya población no llega al mínimo población exigida por la ley para su creación. A pesar de esta realidad, la proposición fue negada.

En relación a esta materia, del número de apoyos requeridos, la legislación venezolana establece un número fijo no menor de un mil electores, mientras que otras legislaciones, como por ejemplo la colombiana, establece un porcentaje fijo sobre una base variable, constituida por el número de ciudadanos inscritos en el respectivo censo electoral (1994, Ley 134: art. 28). Esta fórmula proporcional de establecer el apoyo requerido, trae como resultado precisamente que a medida que aumenta la población electoral, base del cálculo, aumenta el número de apoyos exigidos; en consecuencia, lo que en principio aparenta ser un tratamiento más amplio en comparación con la norma nacional, se torna más exigente en la medida que la base del cómputo varía; en razón precisamente de ese carácter proporcional.

Creemos, que un aspecto a considerar en relación a la definición del quantum del apoyo a exigir por la norma, es el de la factibilidad de obtener esos apoyos; nos referimos al proceso de recolección de las firmas, en el esfuerzo que éste reclama, el cual recae en la propia colectividad. De allí que la diferencia poblacional merezca ser considerada, a los fines de establecer una escala numérica fija, si quiere mantener ésta, a aplicar a diferentes rangos poblacionales definidos a partir de la realidad de nuestros municipios y su proyección futura.

Otra característica resaltante de la normativa vigente es la referida a quiénes están legitimados para presentar un proyecto de ordenanza. En este sentido la legislación venezolana no confiere legitimación autónoma a la comunidad, como sucede en la mayoría de las legislaciones latinoamericanas que contemplan este mecanismo, la colombiana, la argentina y la guatemalteca entre ellas.

Nuestra legislación plantea un singular sistema por el cual son las organizaciones no gubernamentales, sindicales, o gremiales, legalmente constituidas las que podrán presentar al

Concejo el proyecto de ley local, pero, y aquí radica su singularidad, esta legitimación debe ser perfeccionada con el apoyo de los vecinos, en un número no menor de un mil. Conforme a ello, ni las organizaciones por sí solas, ni los vecinos congregados, incluso en un número mayor al exigido por la ley, pueden presentar aisladamente una iniciativa legislativa.

Por una parte, se le puede reconocer a este sistema una potencial bondad, al propender al buen funcionamiento de la institución a través del aseguramiento de un apoyo organizacional mínimo, como el que demanda una iniciativa de ley de tipo formulada, como la prevista en esta norma in comento, que supone la elaboración y discusión con anterioridad de los dispositivos normativos que lo integran y su consecuente ordenación (La Roche 1991): debiendo satisfacerse igualmente, el requisito de adjuntar al proyecto la correspondiente exposición de motivos.

Todas estas, condiciones que tienen que ver no sólo con una racionalidad práctica, sino con una racionalidad técnica. El logro de estas condiciones, si bien no está asegurado con esta exigencia de ley, es de admitir que puede verse facilitado con el apoyo organizacional asociativo, al contar con los recursos necesarios de carácter técnico-humano y financieros que una propuesta de este tipo demanda.

Por la otra, es evidente que la norma plantea una limitación a la participación vecinal, al supeditar el ejercicio de la iniciativa vecinal al impulso y a la propuesta de dichas agrupaciones. En este caso se nos dificulta hablar del derecho político, stricto sensu, de los vecinos de presentar proyectos de ordenanzas.

Sobre el particular, somos partidarios de consagrar la Iniciativa Legislativa Popular de carácter autónomo, es decir prevista propiamente como un derecho ciudadano, manteniendo la hipótesis de la iniciativa organizacional o asociativa, en atención a las bondades señaladas. Porque respecto de ésta, cabe reflexionar sobre la posibilidad de que los motivos que impulsen a estas organizaciones al presentar un proyecto de ley, se correspondan con un interés general, en relación a sus miembros, los cuales representarían a un sector muy definido de la comunidad y entonces, más que hablar de un interés propiamente general, tendríamos que hablar de un interés corporativo, o colectivo como la llama Brewer siguiendo a García de Enterría (1985); siendo así, y condicionada como está en la norma la iniciativa popular, a este único supuesto se podría correr el riesgo de atentar contra el fin democratizador, que supone este mecanismo de participación.

Otro de los aspectos importantes a considerar en torno a la regulación vigente, lo constituye los efectos de la iniciativa en relación al proceso mismo de elaboración de la ordenanza. Decíamos, que la diferencia entre el dispositivo vigente (Art. 174) y el derogado (Art. 171) radicaba en un agregado; éste refiere especialmente a los efectos que conlleva la presentación del proyecto.

Ciertamente, la norma actual impone al Concejo Municipal la obligación de considerarlo, dentro de un plazo de treinta (30) días contados a partir de la fecha de su presentación.

Con la presentación del proyecto de ordenanza, contrariamente a lo señalado por Carrasquero (1989), se da inicio al proceso legislativo local; al prescribirse en la norma señalada, la necesaria decisión del cuerpo sobre su admisión o rechazo.

Es un deber el que se le impone al cuerpo legislativo, a cumplir en forma perentoria, que al ser omitido daría la posibilidad de interposición de un recurso jurisdiccional; ya se opte por el llamado recurso por abstención especial o por el recurso de amparo (Urdaneta, 1995). Respecto de la efectividad práctica de estos recursos se impone señalar, que lo que se pretendería es que el Concejo cumpla con su obligación de responder y ésta estaría satisfecha al decidir favorablemente o no, respecto de la admisión del proyecto para su discusión; lo que pudiera resultar inoficioso en función directa con el proceso legislativo, pero considerado como medio de presión de la comunidad, quizás no resultaría ser tan inútil su uso. El Concejo se vería compelido moralmente, ante la insistencia de los vecinos, a justificar su negatividad.

En este sentido, es de observar un débil avance respecto del procedimiento previsto en la ley derogada, que no atribuía ningún efecto jurídico a la presentación de la iniciativa, pero que aún no llega a modificar realmente el esquema anterior al dejar en los representantes, concejales, la decisión última sobre la admisión de la iniciativa. Persiste el legislador del 88, en el diseño no controlado del mecanismo, por parte de la comunidad.

Una vez que el proyecto es presentado, y aún en el caso de que éste sea admitido para su discusión por el concejo, ni los representantes de la organización proponente, ni ninguno de los vecinos que respaldan la propuesta tienen control alguno sobre la misma. A partir de su admisión ésta continúa su curso formal, de acuerdo al reglamento interior y de debates respectivo; y al menos que por vía de éste, se le confiera alguna posibilidad de intervención a la comunidad en la fase siguiente, de discusión propiamente dicha del proyecto, la comunidad queda excluida del proceso.

Hasta la fecha no conocemos de algún reglamento que consagre esta posibilidad, pero cabría también establecer correctivos a la ley, sin entrar en contradicción con sus preceptos, por medio de la sanción de una ordenanza por ejemplo, de participación, en la cual se establezca el derecho a voz, a favor de cualquiera de los proponentes en las deliberaciones del proyecto en cuestión, o incorporando la figura del vocero, representante de los promotores de la iniciativa, prevista en la legislación colombiana (Art. 28, Ley 134), el cual puede intervenir en las sesiones correspondientes por ejemplo, ilustrando al Concejo sobre el sentido y contenido del proyecto, al mismo tiempo que le permitiría velar por el curso de éste en el proceso; manteniendo a la comunidad informada de su desarrollo. Función ésta que puede ser respaldada por acciones de calle.

Fuera de estos complementos vía legislación local, lo que se debe plantear realmente es modificar el modelo no controlado de la Iniciativa Popular en el texto de la ley; lo que implicaría una reforma de la misma, la cual debe orientarse a reforzar la participación ciudadana.

Nos estamos refiriendo a vincular a la iniciativa al referéndum, convocándolo en aquellos casos donde ésta es rechazada por el Concejo Municipal para que sea la propia comunidad quien decida sobre la aprobación definitiva o no, de la ordenanza.

Con ello, se propendería a darle eficacia a la Iniciativa Popular Legislativa como mecanismo de participación ciudadana, la cual limitada como está en la ley vigente resulta improductiva.

Ejercicio práctico de la iniciativa popular legislativa en el Municipio Maracaibo

Partiendo de este señalamiento de la improductividad de la iniciativa, en atención a la nula capacidad decisoria de la comunidad, se podría especular sobre el escaso uso que en la práctica se ha hecho de este mecanismo; en los términos que siendo una iniciativa no controlada por los vecinos, se pierde el interés por la institución y con ella se desestimula la participación ciudadana por esta vía.

Simple especulación, por cuanto no tenemos evidencia sobre ello; lo que sí podemos aportar son datos concreto sen relación al ejercicio de la iniciativa legislativa en el Municipio Maracaibo del Estado Zulia, entidad local con el mayor número de población y electores del país, con un número significativo de Asociaciones de Vecinos registradas legalmente, durante el período 1978-1977.

En ocasión de una evaluación tentativa que se nos solicitara sobre el funcionamiento práctico de la institución a nivel local, procedimos a realizar la investigación respectiva con carácter exploratorio, pues no se conocía de los resultados de algún análisis empírico previo. Se tomó como caso, base del estudio al Municipio capital de nuestro Estado, considerando los siguientes criterios: grado del desarrollo de sus organizaciones comunitarias, especialmente de las Asociaciones de Vecinos, en atención a la naturaleza primariamente organizacional-corporativa de la iniciativa popular legislativa local; de la relevancia social, económica y política que tiene el Municipio Maracaibo, en el espectro municipal venezolano y en razón de la accesibilidad a las fuentes.

La búsqueda de información se realizó tanto en la Alcaldía de Maracaibo, Despacho de la Consultoría del Alcalde, como en el Archivo del Concejo Municipal, vía Secretario Municipal, sobre las iniciativas populares legislativas propuestas ante ese cuerpo legislativo, durante el período comprendido entre el mes de agosto de 1978 y agosto del 1997; el cual corresponde a la fecha de incorporación del mecanismo en el ordenamiento positivo venezolano hasta la fecha de la solicitud del estudio.

Como quiera que los datos no estaban elaborados por la Secretaría Municipal, procedimos al relevamiento de los mismos a partir de los Informes Anuales de Gestión, los cuales fueron cotejados con el índice de ordenanzas provisto por el propio municipio, elaborado a los efectos de la venta al público de las gacetas municipales respectivas. Esta labor arrojó el siguiente resultado.

Sesenta y cinco (65) proyectos de ordenanzas fueron presentados a la consideración de la Cámara durante todo el período, exclusión hecha de los proyectos sobre materias de carácter tributario y presupuestario que no pueden ser objeto de iniciativa popular, de los cuales ninguno había sido propuesto popularmente. El 100% de los mismos tuvo un origen institucional. Lo que ratificó nuestro supuesto, del nulo ejercicio práctico de la iniciativa popular en el Municipio Maracaibo.

Como actividad complementaria, sin ninguna pretensión de arribar a resultados concluyentes, procedimos a contrastar estos datos con información de la comunidad organizada, conocedores de que es en ella, en quien se atribuye la facultad primaria para ejercer la iniciativa.

Al efecto, se seleccionaron dos (2) de las asociaciones de vecinos de mayor antigüedad, conforme al Registro de Asociaciones que lleva el Municipio, las cuales contaban con la base organizativa formal exigida pro el Reglamento Parcial N°. 1 Sobre Participación Ciudadana de 1989;

lo que habían adaptado su estructura funcional a la normativa vigente: Asociación de Vecinos Los Olivos (Asoprolivos) y Asociación de Vecinos “Santa María” (Avesmar).

En entrevista abierta, sostenida con sus directivos se nos expresó el conocer de la existencia de esta facultad de las asociaciones, para presentar proyectos de ordenanzas ante el Concejo Municipal; aún cuando ambas desconocían su fundamento jurídico, y consecuentemente no tenían claridad sobre las condiciones mínimas para ejercerla, por ejemplo, el número de apoyos requeridos por ley, la necesidad de presentar la propuesta estructurar en un proyecto.

En el caso de Asoprolivos, se nos afirmó que la asociación había hecho uso de este recurso en varias oportunidades. Preguntados sobre la materia sobre la cual trataba el proyecto dijeron no recordarla, argumentando que para ese momento ello son ostentaban cargos directivos; tampoco había registro en sus libros, de haberse sometido el asunto a consideración de la Junta Directiva o de la Asamblea, ni se ubicó un ejemplar de las mismas.

En última instancia, se indagó en Federación de Asociaciones de Vecinos del Estado Zulia (FAVEZ), organismo que congrega a varias asociaciones del Estado bajo la figura de Federación, semejante a Federación de Asociaciones de Vecinos Urbanos (FACUR), con jurisdicción en el área metropolitana de Caracas. Su presidente señaló el no conocer, ni poseer registro de alguna propuesta legal, por parte de alguno de sus agremiados; señalando como posible causa la falta de interés de las asociaciones, por desconocimiento de la ley.

Estas informaciones fortalecieron los datos obtenidos en el propio municipio, lo que nos autoriza a afirmar que:

En el Municipio Maracaibo formalmente, durante el período Agosto 1978-Agosto 1997, no se presentó ningún proyecto de ordenanza por vía de Iniciativa Popular.

El indagar sobre las causas de esta situación escaparon al objetivo de la investigación, pero pudiese sugerirse en base a lo observado en el Municipio Maracaibo que en un escenario positivo, en el cual la comunidad conoce sus derechos y está organizada, la improductividad de la institución, al tratarse de un mecanismo no controlado por la comunidad, fomenta la falta de interés sobre su ejercicio.

En otro escenario, podría deberse al desconocimiento que la comunidad tiene sobre esta facultad. Sin ciudadanos preparados para la democracia, se dificulta su desarrollo; por ello hacemos nuestro el señalamiento de Contreras al respecto, otro elemento indispensable de la participación es la formación y la información, la sociedad debe prepararse para ésta, creando los medidos adecuados para participar (1996).

De allí la importancia teórica y práctica de conocer, entre otras cosas, cuáles son los medios que la ley pone a disposición del vecino para materializar ese derecho fundamental a la participación.

Sólo determinado los espacios posibles de acción vecina, en los diferentes procesos decisionales que tienen lugar en el Municipio e igualmente reconociendo el peso que esa participación tiene en el proceso específico en el cual se inserta, podrá decirse si el legislador

consagró en la Ley Orgánica de Régimen Municipal las normas que posibilitan el ejercicio de la participación y en función de ese logro, estimular y proponer reformas. Las normas legales son necesarias, pero aun es más necesario un vecino persuadido de sus responsabilidades como ciudadano, como demócrata; sin ese vecino, podrá haber normas pero se le estará debilitando en su eficacia.

Reflexión Final

El paso, que hemos efectuado por la evolución legislativa de la Ley Orgánica de Régimen Municipal nos evidencia la incorporación de la Iniciativa Popular, como mecanismo de legislación directa en el proceso de formación de las Leyes Locales. Fue en el texto de la primigenia ley orgánica (1978), donde se receptó por vez primera a nivel legislativo, este Instituto. Sin embargo, lo que luce evidentemente como un avance en relación a la participación ciudadana y su desarrollo en Venezuela, a nivel local, se ve fuertemente debilitado debido al propio diseño normativo; el cual configuró un mecanismo no controlado por la comunidad en sus efectos y limitado, en cuanto a la legitimación primaria para su ejercicio, al impulso organizativo-corporativo.

A pesar de las circunstancias políticas de finales de los ochenta, que recomendaban ampliar la intervención ciudadana en la gestión local, y pese al consenso expresado por las elites, éste no se materializó en la reforma realizada a la ley en 1988, ni en su reforma parcial de 1989.

La modificación realizada a la institución de la Iniciativa Popular no constituyó un cambio esencial orientado a otorgar un verdadero control a los vecinos sobre la propuesta legislativa. Por ello reiteramos nuestra recomendación de reforzar este mecanismo de participación, a nivel local, a través del respectivo llamado Referéndum, en aquellos casos donde ésta sea rechazada por parte del Concejo Municipal; lo que podría estimular su ejercicio práctico, que tal como lo señaláramos, en el caso del Municipio Maracaibo del Estado Zulia nunca se ha ejercido.

Bibliografía

- ÁLVAREZ B., Miriam y MORALES V., Eduviges 1993, “la Participación Vecinal en la Prestación de los Servicios Municipales. Caso Municipio Maracaibo”. En **Cuestiones Políticas** N°.9. Maracaibo. Centro de Investigaciones y Estudios Políticos y Administrativos – LUZ.
- BREWER CARIAS, Allan. 1979. “La Participación a Nivel Local”. En **Política, Estado y Administración Política**. Caracas. Editorial Jurídica Venezolana.
- BREWER CARIAS, Allan. 1984. **El Régimen Municipal en Venezuela**. Caracas. Editorial Jurídica Venezolana.
- BREWER CARIAS, Allan. 1989. “La Participación Política en el Régimen Municipal”. En la **Ley Orgánica de Régimen Municipal**. Caracas. Editorial Jurídica Venezolana.

- CARRASQUERO, Otto. 1989. **Los Instrumentos Jurídicos Municipales**. Caracas. Fundacomún.
- CASALL, Jesús. 1989. “La Participación Ciudadana en el Proceso Legislativo y la Iniciativa Popular de Leyes y Ordenanzas”. En **Participación Ciudadana y Democracia**. Caracas. COPRE.
- COMISIÓN PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA DEL ESTADO. 1988. **Proyecto de Reforma Integral del Estado**. Vol. I. Caracas. Editorial Arte.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA. **Constitución Nacional**. G.O.Nº 662 23/01/61.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA. 1977. **Exposición de motivos**. Proyecto de Ley Orgánica de Régimen Municipal. Diario de Debates. Centro de Información y Documentación Legislativa.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA. **Ley Orgánica de Régimen Municipal**. G.O. Extraordinaria Nº. 2.297. 18/08/78.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA. **Exposición de Motivos**. Proyecto de Ley de Reforma Parcial LORM. G.O. Nº.3371. 02/02/84.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA. **Ley Orgánica de Régimen Municipal**. G.O. Extrarodianria Nº.4054. 10/10/88.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA. **Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Régimen Municipal**. G.O. Extraordinaria Nº. 15/06/89.
- CONTRERAS, José. 1996. “La Democracia Participativa en el Constitucionalismo Latinoamericano”. En el Nuevo Derecho Constitucional Latinoamericano. Vol. I. COPRE. Caracas. Edit. Texto.
- Cunill, Nuria. 1998. “Dilemas y Desafíos Actuales para la Construcción de Ciudadanía”. En **Participación Ciudadana y Democracia**. COPRE.
- FERNANDEZ, José. 1981. **Régimen Jurídico de la Administración Municipal**. Chile. Editorial Jurídica de Chile.
- HANES, Rexene. 1993. “Los Vecinos: La Movilización de los Recursos del Municipio”. En **Gerencia Municipal**. Caracas. IESA.
- HERNÁNDEZ, Pedro. 1994. **Mecanismos de Participación Ciudadana**. Ley 134-1994. Bogotá. Escuela Superior de Administración Pública.

- LAROCHE, Humberto. 1991. **Derecho Constitucional**. Tomo I Parte General. Valencia. Editorial Vadell Hermanos.
- MOLINA, José. 1986. “Democracia Representativa y Participación Política en Venezuela”. Cuadernos CAPEL N°.10. costa Rica.
- MOUCHET, Angel. 1997. El Control Social de la Gestión Local. La Participación Ciudadana en Acción. Caracas. Ediciones ILDIS.
- RACHADELL, Manuel. 1998. “La Participación de los Ciudadanos en la Actividad Administrativa”. En Participación Ciudadana y Democracia. Caracas. COPRE.
- SEHWERERT, Arnaldo. 1967. Curso de Derecho Municipal. Maracaibo. EDILUZ.
- URDANETA TROCONIS, Gustavo. 1995. “El Contencioso Administrativo Municipal”. En Derecho Procesal Administrativo (1eras. Jornadas Centenarias Colegio de Abogados del Estado Carabobo). Valencia. Editorial Vadell Hermanos.