

# LA PARTICIPACIÓN POPULAR EN LA FORMACIÓN DE ORDENANZAS

***CARMEN MARÍA MÁRQUEZ L.***

*Instituto de Investigaciones Jurídicas UCAB.*

*Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro.*

*[carmenmariamarquezluzardo@gmail.com](mailto:carmenmariamarquezluzardo@gmail.com)*

## **La participación popular en la formación de ordenanzas y en las funciones del Concejo.**

### **I. Medios de participación.**

I.1 La iniciativa popular.

I.2 El Cabildo abierto.

I.3 La asamblea de ciudadanos.

I.4 La consulta pública.

I.5 El presupuesto participativo.

I.6 La contraloría social.

I.7 El referendo.

I.8 La iniciativa legislativa.

I.9 Las instancias de atención ciudadana.

I.10 Autogestión.

I.11 Cogestión.

I.12 Medios de comunicación social alternativos.

**2. Los sujetos de la participación.**

## ***I. Medios de participación en la formación de ordenanzas. La iniciativa legislativa como canal de activación de la comunidad en la elaboración de ordenanza.***

La iniciativa legislativa tiene su consagración constitucional en el artículo 204 de la constitución cuando establece:

**Artículo 204 CRBV** →

La iniciativa de las leyes corresponde:  
7. A los electores y electoras en un número no menor del cero coma uno por ciento de los inscritos e inscritas en el Registro Civil y Electoral.

Entendiendo por electores inscritos aquellos que se encuentren en el registro civil y electoral para el momento de tramitar dicha iniciativa. (SC 1139/2002; 2432/2003; 139/2003; 2750/2003)

En términos similares el artículo 275 de la ley orgánica del poder público municipal dispone: **Artículo 275 LOPPM:**

Los ciudadanos y ciudadanas, en un porcentaje no menor al cero coma uno por ciento (0,1%) de los electores del Municipio, podrán presentar proyectos de ordenanzas o de modificación de las ya vigentes. Estos proyectos de ordenanzas deberán ser sometidos a la consideración del Concejo Municipal para su admisión o rechazo; previamente, el Concejo Municipal deberá fijar una reunión con los presentadores de la iniciativa legislativa a fin de discutir su contenido. Una vez examinado el proyecto, el Concejo Municipal deberá pronunciarse sobre su admisión o rechazo dentro de los treinta días siguientes a su presentación.

Admitido el proyecto, el debate del mismo deberá iniciarse en un lapso de treinta días siguientes. Si el debate no se inicia dentro del lapso antes señalado, el proyecto se someterá a consulta popular de conformidad con lo establecido en la legislación electoral. El Concejo Municipal deberá motivar el rechazo a la iniciativa cuando sea el caso.

La CRBV habla de referendo aprobatorio en los casos de que el proyecto presentado por iniciativa legislativa no sea discutido (véase art 205 CRBV) art. 73 referendo aprobatorio: umbral de participación para que el referendo sea considerado válido (25%) y el total de los votos pasado dicho umbral debe ser mayoritario en la decisión respectiva

## **Grosso modo... ¿Qué es lo que queda zanjado en la LOPPM?**

El número mínimo de electores.

Su sometimiento de la consideración del Concejo Municipal previa reunión con el grupo de ciudadanos que ha presentado la iniciativa.

El deber de pronunciamiento del Concejo. Admisión o rechazo, en este último caso debe estar motivado.

Y el deber de que sea sometido a consulta popular en el caso de que no se de lugar al debate dentro del lapso señalado.

**Hay en este sentido, varios aspectos que deben precisarse por la vía de la ordenanza respectiva: (por Ej.: “Ordenanza sobre elaboración y presentación de instrumentos normativos de iniciativa ciudadana)**



La forma en la cual los ciudadanos van a articularse con el Concejo para las reuniones. Esto puede ser a través de un órgano representativo del grupo de ciudadanos que pueda discutir con el Concejo la propuesta de ordenanza. En algunos municipios, como Chacao, hemos visto que a este órgano se le denomina “Equipo promotor”, la ordenanza en este sentido regula la conformación de dicho equipo y los extremos que deberán llenar sus miembros. (art. 11 ordenanza que establece el procedimiento de elaboración y presentación de instrumentos legislativos de iniciativa ciudadana)



Un tema sumamente importante, es el procedimiento de recolección de firmas. En este sentido, desde las planillas o planas en las que deberá plasmarse la firma, que constituye la fase de recolección, hasta la recepción y el control de la firma debe ser regulado de la ordenanza.

## Existen en la redacción de la LOPPM tres escenarios:



1.- Admitido el proyecto, debe ser objeto de debate en el seno del Concejo y sometido a todas las formas y procedimientos de elaboración y sanción de ordenanzas. La cuestión radica en que, como uds saben, el proceso de elaboración de ordenanzas no termina en el Concejo, sino que, si este es sancionado, debe luego ser promulgado por el Ejecutivo y publicado en Gaceta. De manera que, la ordenanza puede también por medio de lapsos dentro de los cuales el Ejecutivo deba promulgar. Esto especialmente en el caso de un alcalde que no sea de la tendencia del Concejo que pretenda dilatar la promulgación de la ordenanza.



2.- Admitido y no discutido, en cuyo caso se pasa a la consulta. (referendo aplicando la Constitución)



3.- No admitido: deber de motivación.

# La consulta pública



La consulta pública es el mecanismo mediante el cual las distintas instancias del Gobierno municipal deben solicitar la opinión de los ciudadanos, ciudadanas, y comunidades organizadas del Municipio acerca de los proyectos de ordenanza y cualquier otro acto de efecto general.

En el art. 266 de la LOPPM se establece:

*“El Concejo Municipal deberá consultar a los ciudadanos y ciudadanas y a la sociedad organizada, durante el proceso de discusión y aprobación de los proyectos de ordenanzas, a los fines de promover la incorporación de sus propuestas. Esta consulta se hará a través de diversas modalidades de participación, que garanticen una consulta abierta a los efectos de aprobar su contenido, todo de acuerdo con lo establecido en su Reglamento Interior y de Debates, y demás normativas relativas a la materia de participación.*

*El incumplimiento de este requisito será causal para la nulidad del respectivo instrumento jurídico”*

*De forma que la consulta pública es una fase obligatoria del proceso de elaboración de ordenanzas.*

*Al ser obligatoria, ha de ser **pública**, es decir, todos los interesados deben estar en posibilidad de saber que hay un proceso de consulta pública sobre un tema que les concierne, en tal sentido, la ordenanza deberá regular la **convocatoria** y la **publicidad** de la convocatoria bien a través de medios locales, por medios impresos diversos en la comunidad, e incluso de medios electrónicos certificados como oficiales, y cualquier otro que conforme al contexto socioeconómico del Municipio sea acorde contemplar.*

*En esta misma línea, ha de regularse los medios por los cuales puede hacerse la consulta. La búsqueda de un municipio moderno puede apuntar a medios electrónicos, claro está que esto depende del municipio y sus condiciones socioeconómicas, culturales etc, de acuerdo a lo antes dicho. En este sentido, las mesas de discusión, las encuestas, pueden ayudar a procesar la información.*

# El Cabildo abierto.



El cabildo abierto es el medio de participación mediante el cual los ciudadanos y ciudadanas del municipio interactúan con los concejales en una sesión realizada fuera del recinto del Concejo para tratar temas de interés colectivo donde los ciudadanos emiten opiniones, realizan proposiciones, hacen solicitudes etc.

## 2.2.2 Iniciativa.

El artículo 261 y 262 LOPPM regulan lo relativo al cabildo abierto.

Artículo 261. La iniciativa para convocar a cabildos abiertos corresponde al

Concejo Municipal, a las juntas parroquiales por acuerdo de la mayoría de sus integrantes; al alcalde o alcaldesa y a los ciudadanos y ciudadanas, de conformidad con lo establecido en la respectiva ordenanza

Art. 262 las decisiones son válidas con la aprobación de la mayoría de los presentes siempre y cuando versen sobre asuntos atinentes a su ámbito espacial.

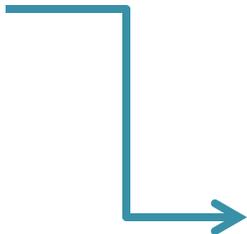
*La ordenanza respectiva debe por tanto regular lo atinente a la iniciativa, en especial la activación de los ciudadanos a través de la llamada en la LOPPM “Comunidad organizada” (asociaciones de vecinos, etc).*

*Asimismo, también debe regularse si la activación a iniciativa del Concejo debe atender a un sistema de mayorías lo cual tratándose de un mecanismo que estimula la discusión con la ciudadanía puede ser simple mayoría.*

*El lapso de celebración habrá de ser también regulado por la ordenanza, es decir, una vez que se haya formalizado la solicitud de activación por cualquiera de los legitimados para ello mediante el procedimiento establecido en la misma ordenanza, deberá preceptuarse un lapso entre la solicitud y la celebración del cabildo. En varias de las ordenanzas revisadas como por ejemplo las del municipio Chacao habla de quince días hábiles.*

*La instalación del cabildo debe regularse, es decir, el quórum mínimo para que su instalación sea considerada válida así como la regulación de la toma de derecho de palabra especialmente, en el caso de los ciudadanos ya que se entiende que el debate de los concejales está regulado de forma complementaria en estos fueros por el reglamento.*

*Las decisiones y sus efectos, es otro aspecto muy relevante de regular, la forma en como estas son asumidas por el poder público municipal en especial el Concejo ya que no son vinculantes a diferencia de la asamblea de ciudadanos.*



# **La asamblea de ciudadanos/ asamblea comunitaria.**

*Artículo 263. La asamblea de ciudadanos y ciudadanas es un medio de participación en el ámbito local de carácter deliberativo, en la que todos los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a participar por sí mismos, y cuyas decisiones serán de carácter vinculante.*

*Artículo 264: - Convocatoria-  
(...)debe ser convocada de manera expresa, anticipada y pública.*

*Artículo 264: -carácter de sus decisiones-  
(...) Sus decisiones tienen carácter vinculante para las autoridades, deben contribuir a fortalecer la gobernabilidad, impulsar la planificación, la descentralización de servicios y recursos, pero nunca contraria a la legislación y los fines e intereses de la comunidad y del estado.*

# ¿Qué debe por tanto regular la ordenanza?



*En cuanto a las iniciativas varias cuestiones: **quienes y cuántas** personas pueden solicitarla.*

*En la revisión de otras ordenanzas, la redacción de las mismas en este punto confiere la legitimación a “los habitantes” de una parroquia en un umbral porcentual; o de una urbanización o de un sector. Por ejemplo en el caso de la ordenanza de participación de Chacao el artículo 30 establece que el 5% de los ciudadanos habitantes de la urbanización o sector al que pertenezcan.*

*En estos casos, al no hablar de electores inscritos, se ha permitido que venezolanos menores de 18 años (no inscritos por tanto en el registro civil y electoral) puedan solicitar la convocatoria de la asamblea de ciudadanos.*

*Por tanto, la ordenanza ha de también ordenar los extremos de los solicitantes entre los cuales puede por ejemplo exigir alguna constancia de residencia, o medio en el cual se acredite que pertenece a la comunidad interesada que solicita la activación de la asamblea.*

*La forma en la cual se hace la solicitud debe garantizar que los extremos legales y de la ordenanza se cumplan; no obstante, ha de regular que sea lo suficientemente sencilla para que no inhiba la participación. Una vez tramitada la solicitud, la ordenanza debe regular la convocatoria. La LOPPM establece que debe ser expresa, anticipada y pública. En este sentido, cuando dice expresa, debe la ordenanza indicar que en la publicación han de contemplarse los puntos que se tocarán en la asamblea, es decir, la agenda.*

*Anticipada, la ordenanza debe indicar con cuánto tiempo de antelación ha de hacerse la convocatoria .*

*Aquí cuando hacemos referencia a la antelación se pretende aludir a un lapso “suficiente” para que los sectores interesados puedan tener información de la apertura de la consulta.*

*Pública: el medio por el cual ha de difundirse, como gaceta municipal, etc.*

# El referendo.



## Referendo consultivo.

**INICIATIVA** → *En caso de tratarse de materias de especial trascendencia parroquial, municipal o estatal, por:*

- La Junta Parroquial, el Concejo Municipal o el Consejo Legislativo, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes;
- El Alcalde o Alcaldesa, o el Gobernador o Gobernadora de Estado; o, por
- Un número no menor del diez por ciento del total de inscritos en la circunscripción correspondiente.»

Efectos

La Sala Constitucional ha establecido que el referendo consultivo «[C]arece del carácter decisorio que el Texto Fundamental atribuye a los otros referendos populares. Ello significa que el referendo consultivo no es vinculante, es decir, que su resultado no sustituye la potestad decisoria de los órganos del Poder Público ni genera obligación alguna para que éstos las adopten» , Para este órgano jurisdiccional, citando el diccionario de la Real Academia, el vocablo consulta implica «tratar un asunto con una o varias personas; buscar documentación o datos sobre algún asunto o materia; pedir parecer, dictamen o consejo» , de lo cual también se abstrae respecto de su eficacia jurídica, la falta de carácter vinculante.

«[É]ste concreta un mecanismo de toma de decisiones alternativo y complementario en el marco de un Estado democrático básicamente representativo. Sin embargo, el constituyente concibió esta modalidad de referendo como un medio de carácter excepcional reservado a materias de especial trascendencia nacional, parroquial, municipal o estatal, según el caso, cuya función es servir de cobertura a las decisiones especialmente comprometidas por sus costos económicos o sociales, con el propósito de asegurar la legitimación política de las mismas por parte de los ciudadanos» **SC 22/2003**

## Efectos

*En la decisión 23/2003, la Sala hace mención respecto de su fundamento jurídico, al carácter facultativo de este mecanismo de participación al depender la voluntad de ciertas autoridades competentes o de su iniciativa popular; ello se desprende también de la redacción del texto bajo el verbo «podrán» lo cual denota el carácter potestativo del legitimado activo de someter el asunto a consulta, lo cual dista de otros ejemplos, donde la norma tiene una connotación prescriptiva como el caso de referendo para la enmienda de la constitución, cuya redacción impone la participación del electorado bajo la frase «El Poder Electoral someterá a referendo las enmiendas a los treinta días siguientes a su recepción formal» — Resaltado añadido—. También es el caso del referendo para la reforma en el artículo 344, ambos supuestos en los cuales es clara la intención del constituyente de establecer el carácter obligatorio de la participación ciudadana.*

***En el referendo consultivo así como en el resto de los referendo, debe intervenir el CNE en aplicación del artículo 293.1 de la CRBV y de la LOPE.***

# Referendo abrogatorio

*El artículo 74 de la Constitución de 1999 tuvo la novedad de prever el referéndum abrogatorio. En tal sentido, como punto preliminar, el referendo abrogatorio tendrá así los efectos ex nunc (a futuros) de no aplicación de la ley /ordenanza en este caso abrogada. Dicho esto, el artículo en cuestión prevé en los siguientes términos esta figura:*

*«Serán sometidas a referendo, para ser abrogadas total o parcialmente, las leyes cuya abrogación fuere solicitada por iniciativa de un número no menor del diez por ciento de los electores y electoras inscritos e inscritas en el Registro Civil y Electoral o por el Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros.*

*También podrán ser sometidos a referendo abrogatorio los decretos con fuerza de ley que dicte el Presidente o Presidenta de la República en uso de la atribución prescrita en el numeral 8 del artículo 236 de esta Constitución, cuando fuere solicitado por un número no menor del cinco por ciento de los electores y electoras inscritos e inscritas en el Registro Civil y Electoral.*

*Para la validez del referendo abrogatorio será indispensable la concurrencia de, por lo menos, el cuarenta por ciento de los electores y electoras inscritos e inscritas en el Registro Civil y Electoral.*

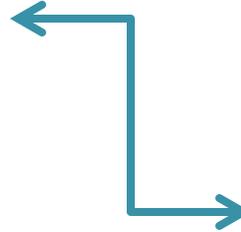
*No podrán ser sometidas a referendo abrogatorio las leyes de presupuesto, las que establezcan o modifiquen impuestos, las de crédito público ni las de amnistía, ni aquellas que protejan, garanticen o desarrollen los derechos humanos y las que aprueben tratados internacionales.*

*No podrá hacerse más de un referendo abrogatorio en un período constitucional para la misma materia».*

*Pues bien, a nivel municipal se ha extendido la aplicación del principio democrático de abrogar también las ordenanzas como acto normativo de efectos generales con aplicación al municipio. Esto por ejemplo lo podemos ver en el artículo 59 de la Ordenanza de participación ciudadana del Municipio Chacao, que adaptó los extremos constitucionales a la ordenanza previendo la iniciativa, la necesidad de que si era por los electores inscritos en el registro civil y municipal, alcanzara el mínimo del 10% en la solicitud y el 40% de participación en caso de celebrarse el referendo para que los resultados sea considerados válidos.*

*En cuanto a cuáles instrumentos pueden ser objeto de abrogación por la vía referendaria, de forma expresa el mencionado precepto prevé que no sólo las leyes, sino también los decretos con rango y fuerza de ley, de manera que, puede estudiarse la regulación por ordenanza de que la posibilidad de incoar un revocatorio sea aplicable no sólo a las ordenanzas sino además a los actos normativos de efectos generales dictados por el alcalde.*

*En esta institución, la legitimación activa es ostentada por el Presidente y por un número no menor del diez por ciento de los electores inscritos. Resulta aquí esperable que no se otorgara tal legitimación a los legisladores nacionales en razón de que estos cuentan con mecanismos de bloqueo por la vía de coaliciones y consensos en el seno del parlamento para aprobar o bloquear la aprobación de las leyes allí discutidas, de forma que no sirva este mecanismo como vía de persuasión del sistema institucional de aprobación o rechazo de las leyes.*



# Los sujetos de la participación.

**Artículo 260 LOPPM.** Los ciudadanos y ciudadanas, y sus organizaciones, tienen el derecho y el deber de utilizar los medios de participación aquí señalados. Los municipios deberán legislar acerca de los requisitos exigibles para demostrar el interés legítimo local de aquellos interesados en el ejercicio de alguno de estos medios de participación, sin menoscabo de los derechos y limitaciones que establece la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la legislación aplicable.

Artículo 253. A los efectos de la presente Ley, los derechos de participación en la gestión local se ejercen **mediante actuaciones de los ciudadanos y ciudadanas, y de la sociedad organizada**, a través de sus distintas expresiones, entre otras:

1. Obteniendo información del programa de gobierno del alcalde o alcaldesa, del Plan Municipal de Desarrollo, de los mecanismos para la elaboración y discusión de las ordenanzas, y, en especial, de la formulación y ejecución del presupuesto local; de la aprobación y ejecución de obras y servicios, de los contenidos del informe de gestión y de la rendición de cuentas, en términos comprensibles a los ciudadanos y ciudadanas.
2. Presentando y discutiendo propuestas comunitarias prioritarias en la elaboración del presupuesto de inversión de obras y servicios, a cuyo efecto el gobierno municipal establecerá mecanismos suficientes y oportunos.
3. Participando en la toma de decisiones, a cuyo efecto las autoridades municipales generarán mecanismos de negociación, espacios de información suficiente y necesaria e instancias de evaluación.

## LOS SUJETOS EN LA PARTICIPACIÓN

¿LA “TRAMPA” DE  
LA PARTICIPACIÓN?

Los sujetos de la participación es desde cierto punto, la “trampa” de la participación popular en Venezuela, circunscrita en ocasiones a actores sociales que requieren del reconocimiento de su personalidad como legitimados activos de estos mecanismos por los órganos superiores jerárquicos.

De forma que, algunos municipios, (y esto es importante dejarlo claro como una situación susceptible de estudio en cada municipio), han regulado en la ordenanza lo que la LOPPM entiende por “comunidad organizada” “sociedad organizada” [Art. 1, 2 participación junto a las comunas; art. 37 dentro de a la parroquia comunal; art. 232 en el presupuesto; 256 vinculado a servicios públicos; 266 en la discusión de ordenanzas]. Es decir, dentro de la enunciación de esta entidad colectiva en la Ley Orgánica, algunos municipios como por ejemplo, en el caso de Chacao, han utilizado esta ventana para el reconocimiento jurídico de distintas formas de organización de la sociedad

En este sentido por ejemplo, el artículo 14 de la Ordenanza sobre participación ciudadana. El Municipio Chacao a estos efectos ha creado un registro mediante el cual reconoce a nivel municipal las distintas formas de organización de la ciudadanía “hasta tanto” adquieran personalidad jurídica”.

Lo que sí queda aquí claro, es que, queda al Concejo ordenar los sujetos de participación a distintas estructuras de organización de la sociedad distintas a aquellas que, en ciertos contextos pueden que no sean del todo favorecedoras.

Otro ejemplo es la Ley de la Administración pública antes comentada, tanto la derogada en el artículo 136 como la actual en el artículo 138 y ss. Habla de “personas” a través de la “comunidad organizada”

# Gracias!



[www.fermintoro.org](http://www.fermintoro.org)

***CARMEN MARÍA MÁRQUEZ L.***

*Instituto de Investigaciones Jurídicas UCAB.*

*Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín*

*Toro.*

*[carmenmariamarquezluzardo@gmail.com](mailto:carmenmariamarquezluzardo@gmail.com)*