



LOS DERECHOS POLÍTICOS EN EL RÉGIMEN MUNICIPAL VENEZOLANO

POLITICAL RIGHTS IN THE VENEZUELAN MUNICIPAL SYSTEM

Eloisa Avellaneda Sisto¹

Recibido: 04-03-2016

Aceptado: 18-05-2016

RESUMEN

Los derechos políticos comprenden de acuerdo con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o mediante representantes, el sufragio activo y pasivo, el derecho de asociación con fines políticos, el derecho de manifestación y el derecho de recibir cuentas de las autoridades. Tienen una importancia fundamental en el Estado de Derecho porque propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político. Y sólo en un sistema político democrático, los derechos humanos tienen plena vigencia al ser respetados y garantizados por los Estados. El objetivo de este trabajo es examinar los mecanismos consagrados en el ordenamiento jurídico venezolano para el ejercicio de los derechos políticos en el ámbito municipal.

PALABRAS CLAVES

derechos políticos, régimen municipal, participación

1. Doctora en Ciencias mención Derecho (UCV) .Universidad Central de Venezuela, Venezuela.
Correo: eloisaavellaneda@yahoo.com

ABSTRACT

According to the Constitution of the Bolivarian Republic of Venezuela, political rights include the right to participate freely in public affairs, directly or through representatives, the active and passive suffrage, the right of association for political purposes, freedom of expression and the right to receive accounts of authorities. These are crucial in a Constitutional State because they lead to the strengthening of democracy and political pluralism. Thus, only in a democratic political system, human rights have full force to be respected and guaranteed by the State. The objective of this study is to examine the mechanisms enshrined in the Venezuelan legal system for the exercise of political rights at the municipal level.

KEY WORDS

Political rights, municipal system, participation

1. INTRODUCCIÓN

Los derechos políticos son prerrogativas que, de acuerdo con el Derecho Internacional, tienen los ciudadanos a través de las cuales pueden participar, por diferentes mecanismos, en los asuntos públicos. El Estado tiene la obligación de respetar y garantizar estos derechos, creando las condiciones favorables para su pleno ejercicio en condiciones de igualdad.

Los derechos políticos tienen una importancia fundamental porque, como ha explicado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ellos propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político. Y sólo en el marco de un sistema político democrático, los Estados pueden asumir y cumplir cabalmente el compromiso de respetar y garantizar los derechos humanos en general².

El objetivo de este artículo es examinar los mecanismos previstos en la legislación venezolana para el ejercicio de los derechos políticos a nivel municipal partiendo de la hipótesis de que el Municipio, como nivel de gobierno más próximo a los ciudadanos, es el espacio óptimo para desarrollar tales derechos.

El Estado venezolano es Federal Descentralizado, con tres niveles político-territoriales: nacional, estadual y municipal. Cada uno de ellos ejerce el

2. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Yatama vs Nicaragua, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 23 de junio de 2005, párrafo 192.

Poder Público y constituye, por tanto, un gobierno con autonomía, competencias e ingresos propios. En este sentido, el Municipio es -según el texto constitucional- la unidad política primaria dentro de la organización nacional, lo cual implica que es el gobierno más cercano al ciudadano, encargado de atender los asuntos propios de la vida local.

Por ser el nivel político más próximo al ciudadano y tener un territorio relativamente pequeño (en comparación con el nacional o el de los Estados) es el espacio ideal para implementar mecanismos de participación política directa. Se trata de mecanismos que van más allá del sufragio, por ejemplo someter a consultas decisiones importantes que afecten a la colectividad, celebrar cabildos abiertos y asambleas de ciudadanos.

En el ordenamiento jurídico venezolano se ejercen a nivel municipal los derechos a la participación política, al sufragio activo y pasivo, al acceso a la función pública municipal, a recibir cuentas de los representantes, a manifestar y a asociarse con fines políticos.

2. DERECHO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA

La participación política es el derecho que tienen los ciudadanos de intervenir, directamente o por medio de sus representantes, en la gestión pública³. Implica la organización de los ciudadanos para enfrentar los problemas comunes y para cooperar con los organismos públicos municipales en la solución de los mismos.

Coincidimos con Dowse y Hughes en que “la participación política es una categoría bastante arbitraria, y que las mismas actividades pueden ser calificadas como políticas en un caso, mientras que en otro entrarán en otra categoría, como la económica o la social” (Dowse y Hughes, 1975: 392). “La participación política es en sí misma una categoría contextual”, porque una actividad determinada en un país puede tener naturaleza política mientras que en otro puede ser considerada como social (Dowse y Hughes, 1975: 393). La democracia tiene dos principios fundamentales, la representación y la participación, ambos forman parte de su esencia, sin que se excluyan. La Constitución de 1999 y la legislación dictada con fundamento en ella, pone el énfasis en la participación y en la creación de mecanismos para que los ciudadanos se incorporen y tomen parte activa en la gestión pública, en

3. La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 en su artículo 62 la define como el derecho de los ciudadanos de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos. El Estado y la sociedad deben generar las condiciones más favorables para su práctica.

todas sus fases. Así, a nuestro juicio, el principio de la participación es un derecho de los ciudadanos que se ha convertido en el pilar más importante del Estado y de la democracia venezolana, y su cumplimiento cabal es una obligación de todos los órganos del Poder Público.

El sistema político venezolano actual tiene elementos que favorecen el ejercicio del derecho a la participación política directa en el nivel local: los Municipios están obligados por la Constitución y las leyes a crear, promover e impulsar las oportunidades, mecanismos e incentivos para que los ciudadanos intervengan en las decisiones políticas. Además al ser un Estado federal “hay más incentivos para participar en la base del sistema, lo que facilita la aparición de los movimientos de carácter territorial (...). Por el contrario, en los Estados fuertemente centralizados y con capacidad para imponer decisiones políticas los actores colectivos deben acudir a la cumbre del sistema político para hacerse oír, lo que dificulta la participación” (Anduiza y Bosch, 2004:55).

La Ley Orgánica del Poder Público Municipal (LOPPM)⁴ establece que la participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública municipal es el medio para garantizar su desarrollo, dentro del Municipio. Las autoridades municipales deben promover y garantizar la participación de los ciudadanos en la gestión pública y facilitar las formas, medios y procedimientos para que los derechos de participación se materialicen efectiva y oportunamente (art.253).

En esta disposición observamos que es un deber del Municipio poner su organización al servicio del derecho a la participación política. Se trata de cumplir con la obligación de crear las oportunidades para que los ciudadanos puedan intervenir en los asuntos públicos en términos de igualdad y sin discriminación. Los Municipios deben instaurar una estructura de oportunidades políticas, es decir, abrir canales de acceso a los ámbitos de toma de decisiones o establecer incentivos para que los ciudadanos participen políticamente (Anduiza y Bosh, 2004: 55).

Los ciudadanos para participar requieren tener conocimiento sobre las políticas, planes, presupuestos y cualesquiera otros asuntos de la actividad municipal. En este sentido, la LOPPM da a la ciudadanía el derecho a obtener información sobre esos aspectos y acceder a archivos y registros administrativos (art.252), dejando a salvo las informaciones confidenciales.

4. Esta Ley se dictó en el año 2005 y fue reformada en 2010 véase en Gaceta Oficial número 6.015 Extraordinario de 28 de diciembre de 2010.

Sobre los costos y beneficios de la participación para los gobiernos locales, la doctrina señala que es útil para que las instituciones se sintonicen con las necesidades, aspiraciones y expectativas de la población. Cuando los canales de participación funcionan, las decisiones de los gobiernos adquieren mayor credibilidad y legitimidad, aunque no sean las más populares⁵. Pero la participación puede hacer difíciles las cosas para los gobernantes. En un Municipio donde la participación sea realmente efectiva (no donde se realicen cabildos abiertos esporádicamente para mantener la apariencia) los funcionarios pueden estar sobrecargados con tareas para propiciar acuerdos entre partes con intereses contrapuestos (Piñango y Malavé, 1993:217-218).

Los mecanismos de participación política consagrados en el artículo 70 constitucional, tienen vigencia y aplicación a nivel municipal. Las autoridades municipales están obligadas a promover, organizar y garantizar la participación de los ciudadanos en lo político, a través de mecanismos como el cabildo abierto, la asamblea de ciudadanos, el referendo, la consulta popular, la iniciativa legislativa, entre otros.

2.1 CABILDOS ABIERTOS

Los cabildos abiertos son reuniones convocadas por las autoridades municipales con los ciudadanos para discutir asuntos locales. También pueden definirse como sesiones públicas del Concejo Municipal para debatir con los ciudadanos sobre materias de interés local⁶. Los asistentes pueden formular preguntas, emitir opiniones y hacer proposiciones y el Concejo Municipal debe dar a los vecinos respuesta oportuna a sus planteamientos. La solicitud para su realización puede surgir del Concejo Municipal, de los ciudadanos o según la Ley Orgánica del Poder Público del Alcalde (art.261). Todo lo relativo a la convocatoria y organización le corresponde al Concejo porque es una sesión de la Cámara Municipal.

5. Con la participación directa se pueden alcanzar objetivos como asegurar la representación de los distintos intereses de los ciudadanos en el gobierno; dar legitimidad a las instituciones y a las políticas públicas y mejorar la gestión municipal Véase Font, J. y Blanco, I. (2001). Conclusiones. En J. Font (Coord). Ciudadanos y decisiones públicas (p.p. 219-235). Barcelona: Ariel, pág. 229.

6. En la Ordenanza sobre Participación Ciudadana del Municipio Baruta del Estado Miranda se define el cabildo abierto como una sesión abierta de la Cámara Municipal, organizada de manera especial, con el propósito de buscar soluciones a los problemas que afectan a una comunidad determinada, con la inclusión participativa de los ciudadanos representantes de dicha comunidad, ya sea en forma individual o en representación colectiva. Tiene el fin de trasladar la Cámara Municipal a la comunidad misma, sesionando en ella, para discutir sus problemas (art.8). Gaceta Municipal número extraordinario 221-10/2006 de fecha 9 de octubre de 2006.

Los cabildos abiertos, como medios de participación, tienen los siguientes objetivos:

- Propiciar una relación entre ciudadanos y autoridades locales para intercambiar información sobre asuntos municipales.
- Promover la integración de los ciudadanos y el gobierno municipal en el proceso de las políticas públicas.
- Crear espacios institucionales para que los ciudadanos comuniquen a las autoridades sus peticiones y tomen decisiones en conjunto.
- Vigilar la gestión municipal.

Las decisiones adoptadas en los cabildos abiertos serán válidas con la aprobación de la mayoría de los presentes, siempre que sean sobre asuntos atinentes a su ámbito espacial y sin perjuicio de lo establecido en la legislación respectiva (art. 262 LOPPM).

Los cabildos abiertos, si bien están previstos en Venezuela desde que se promulgó la primera Ley Orgánica de Régimen Municipal⁷ y fueron un instrumento de participación impulsado por las antiguas asociaciones de vecinos⁸, hoy día no se utilizan con frecuencia. Ahora la escena municipal la ocupan los consejos comunales⁹ y las asambleas de ciudadanos.

7. Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978 se publicó en la Gaceta Oficial número 2.297 Extraordinario de 18 de agosto de 1978.

8. Las asociaciones de vecinos fueron organizaciones con personalidad jurídica integradas por vecinos que formaban una comunidad con lazos y vínculos permanentes en un barrio o urbanización, para la defensa de intereses colectivos. Los Municipios debían favorecer su creación, facilitarles información sobre sus actividades y, dentro de sus posibilidades, permitirles el uso de los medios públicos y el beneficio de ayudas económicas para la realización de sus fines, impulsando su participación en la gestión municipal. El movimiento vecinal se convirtió en un actor político muy importante dentro del sistema político venezolano en los años ochenta y noventa, participando activamente para impulsar reformas políticas en el gobierno municipal como la creación de la figura del Alcalde como Jefe del Ejecutivo Municipal. Estas asociaciones fueron eliminadas de la legislación a partir de la Constitución de 1999, en su lugar han aparecido nuevas formas de organización como los consejos comunales.

9. Los consejos comunales son organizaciones creadas por personas que integran una comunidad, con personalidad jurídica, administran fondos públicos que se les asignan a través de distintos mecanismos y tienen funciones de diferente índole, desde participar en la formulación del plan y presupuesto de inversión municipal mediante la figura del presupuesto participativo hasta prestar directamente servicios públicos, presentar proyectos para realizar obras públicas para la comunidad y elaborar el plan comunitario de desarrollo integral articulado con los planes de desarrollo municipal y estatal.

2.2 ASAMBLEA DE CIUDADANOS

Es un instrumento de participación en la cual los ciudadanos deliberan y toman decisiones con carácter vinculante para las autoridades sobre asuntos de la vida local¹⁰. Las asambleas deben fortalecer la gobernabilidad, impulsar la planificación y promover la descentralización de servicios y recursos (art.264 LOPPM) y tienen prohibido actuar contrariando la legislación, los fines o intereses de la comunidad y del Estado.

La LOPPM prevé que la convocatoria de las asambleas debe ser expresa, anticipada y pública (art.264) e indica que lo relativo a su funcionamiento (convocatoria, procedimiento, ámbito, materias, validez, efecto vinculante, control y seguimiento) será desarrollado por una ley especial. Mientras se dicta esa ley, los Municipios han regulado algunos aspectos por Ordenanzas¹¹.

La legislación venezolana¹² las contempla como las máximas instancias de toma de decisiones de la comunidad organizada, por ejemplo de los consejos comunales. Están integradas por los miembros de esas organizaciones y sus decisiones son vinculantes para la comunidad, el movimiento u organización social a la que corresponda.

Las asambleas de ciudadanos son actualmente el mecanismo de participación directa más empleado. Los consejos comunales toman sus decisiones a través de estas asambleas. Las autoridades municipales convocan a los ciudadanos por urbanizaciones o barrios a celebrar asambleas para discutir problemas de la comunidad y tomar decisiones en conjunto¹³. Dada la

10. La Ley Orgánica del Poder Público Municipal las define como medios de participación en el ámbito local de carácter deliberativo, en la que todos los ciudadanos tienen derecho a participar y cuyas decisiones serán de carácter vinculante (art.263).

11. Por ejemplo, la Ordenanza sobre Participación Ciudadana del Municipio Baruta del Estado Miranda dispone que la iniciativa para hacer la convocatoria corresponde al uno por ciento (0,1%) de los ciudadanos de la parroquia o del Municipio Baruta, que sean electores inscritos en el registro electoral permanente. Esta convocatoria debe hacerse con treinta días de anticipación, por un escrito dirigido a la junta parroquial, al Alcalde o al Presidente del Concejo Municipal, según el caso, indicando el objeto de la convocatoria, lugar y hora de la reunión. Una vez que las autoridades hayan recibido la comunicación, están obligadas a informar sobre la realización de la asamblea por los medios de comunicación social y los mecanismos de información local (art.16).

12.La Ley Orgánica del Poder Popular de 2010 (Gaceta Oficial número 6.011 Extraordinario de 21 de diciembre de 2010) define las asambleas de ciudadanos como máxima instancia de participación y decisión de la comunidad organizada, conformada por la integración de personas con cualidad jurídica, según la ley que regule la forma de participación, para el ejercicio directo del poder y protagonismo popular, cuyas decisiones son de carácter vinculante para la comunidad, las distintas formas de organización, el gobierno comunal y las instancias del Poder Público (art. 8). El artículo 20 de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales de 2009 (Gaceta Oficial 39.335 de 28 de diciembre de 2009) señala que la asamblea de ciudadanos es la máxima instancia de deliberación y decisión para el ejercicio del poder comunitario, la participación y el protagonismo popular, sus decisiones son de carácter vinculante para el consejo comunal en el marco de esta Ley.

13. Por ejemplo este último año se han celebrado asambleas de ciudadanos con la presencia del Alcalde en los distintos Municipios para atender el problema de la delincuencia, que de acuerdo a las encuesta es uno de los principales problemas que aqueja a los venezolanos.

importancia que tiene la Asamblea Nacional debería regular los aspectos concernientes a su organización y funcionamiento, especialmente el carácter vinculante de sus decisiones, seguimiento y control de tales decisiones.

2.3 CONSULTA POPULAR

Es un mecanismo de participación mediante el cual las autoridades municipales solicitan la opinión de la ciudadanía sobre asuntos, políticas o decisiones importantes para la comunidad, sin carácter vinculante.

En algunas materias la LOPPM establece la consulta de carácter obligatorio, por ejemplo en los actos de efectos generales que afecten el desarrollo urbano y la conservación ambiental del Municipio¹⁴ (art. 267), mientras que en otras la consulta queda a discreción de los órganos municipales.

En el proceso de formación de las ordenanzas la consulta es obligatoria. En efecto, el Concejo Municipal debe solicitar la opinión de los ciudadanos durante la discusión de los proyectos de ordenanzas, para promover la incorporación de sus propuestas. Esta consulta debe ser abierta y puede hacerse a través de diversas modalidades. El incumplimiento de este requisito es causal de nulidad del instrumento jurídico (art. 266).

Entre los mecanismos de consulta popular están los foros, las mesas de diálogo, las encuestas temáticas, abrir lapsos para que los ciudadanos remitan sus observaciones y propuestas sobre el asunto consultado. Las autoridades convocarán a los ciudadanos a participar en cualquiera de estas formas de consulta a través de medios de comunicación social, página de internet de la Alcaldía, Concejo Municipal o del Municipio y deben difundir toda la información requerida. También es posible realizar la consulta mediante un referendo consultivo como veremos más adelante.

Este mecanismo no ha sido utilizado con frecuencia, entre otras razones porque son pocas las materias donde la Ley establece la obligatoriedad de la consulta. En otros casos, se inicia una consulta y se establece un lapso para la remisión de las opiniones, pero no se le da suficiente publicidad para que los ciudadanos se enteren de la consulta.

14. El incumplimiento de este requisito vicia de nulidad absoluta dicho acto.

2.4 INICIATIVA LEGISLATIVA E INICIATIVA POPULAR

La iniciativa popular permite a los ciudadanos presentar ante las autoridades municipales proyectos de diferentes tipos cumpliendo con determinados requisitos. La iniciativa legislativa consiste en el derecho de los electores del Municipio, en un porcentaje no menor al 0,1%, de proponer proyectos de ordenanzas o proyectos de modificación de las ordenanzas vigentes (art.275).

Este mecanismo previsto en la Constitución de 1999 como un medio de participación en lo político, permite a la ciudadanía y a las organizaciones que la representan, presentar proyectos de ordenanzas que regulen aspectos de la vida local que tocan directamente sus intereses. Se trata de la posibilidad de participar en el ejercicio de la función legislativa del Municipio, que se da a través de la iniciativa y de la consulta en la etapa de discusión de los proyectos de ordenanzas.

El Concejo Municipal puede, previo examen y discusión con los presentantes, admitir o rechazar el proyecto. Si lo admite, el debate del mismo debe iniciarse en un lapso de 30 días siguientes, si no se inicia dentro de este lapso, el proyecto se someterá a consulta popular. Si lo rechaza debe motivar su decisión.

2.5 PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Los presupuestos participativos son “mecanismos que permiten que la ciudadanía, bajo formas organizativas que combinan la participación directa y la delegación, así como la territorialización y sectorialización de las demandas y actuaciones, establezca las prioridades presupuestarias del gobierno local, la fiscalidad y el gasto” (Gomà y Rebollo, 2001: 202).

Es el presupuesto de inversión anual municipal que se formula y ejecuta con la participación de los ciudadanos del Municipio. En este proceso presupuestario se adoptan decisiones políticas, considerando las recomendaciones técnicas, mediante las cuales las autoridades y la ciudadanía definen cómo se van a invertir los recursos de acuerdo a las necesidades de las comunidades¹⁵.

15. La LOPPM resalta que el presupuesto de inversión está dirigido al desarrollo humano, social, cultural y económico del Municipio. Se elabora de acuerdo con las necesidades prioritarias presentadas por las comunidades organizadas, en concordancia con lo estimado por el Alcalde y con los proyectos generales sobre urbanismo, infraestructura, servicios y vialidad (art.232).

La Ley de Reforma Parcial de la Ley de los Consejos Locales de Participación Pública¹⁶ dispone que este presupuesto deba ser ampliamente discutido, para recoger el mayor número de opiniones y propuestas. El proceso de formación del presupuesto participativo -según esta Ley- consta de tres fases: diagnóstico participativo, formulación y aprobación (art.34).

Este mecanismo de participación tiene por objeto dar legitimidad a las políticas, programas y proyectos del gobierno. Permite a los ciudadanos y organizaciones intervenir directamente y responde a la necesidad cada día mayor de oír a los ciudadanos antes de adoptar decisiones políticas en el ámbito municipal. Asimismo exige que los ciudadanos dispongan de tiempo, información y de algunos conocimientos que el Municipio debe proporcionar en la materia. En efecto, las autoridades deben facilitar información sobre la gestión pública local y proveer la formación ciudadana a través de programas diseñados para ese fin.

2.6 CONTROL SOCIAL

Consiste en la vigilancia y fiscalización de la gestión pública municipal por los ciudadanos. De acuerdo con el artículo 270 de la LOPPM comprende desde la ejecución de programas y planes, la prestación de servicios públicos, hasta la conducta de los funcionarios públicos con la finalidad de prevenir y corregir comportamientos y actitudes.

Los ciudadanos tienen derecho a organizarse en contralorías sociales¹⁷ y los Contralores Municipales¹⁸ deben vincular a la ciudadanía a sus labores de fiscalización de la gestión pública y a la valoración del desempeño de la administración municipal de acuerdo con las leyes que regulan esta materia¹⁹.

2.7 REFERENDO

Es un mecanismo mediante el cual se somete al voto popular la aprobación o la abrogación de una ley, una consulta sobre una materia de trascendencia

16. Gaceta Oficial número 6.017 Extraordinario de 30 de diciembre de 2010

17. La contraloría social es un medio de participación y de corresponsabilidad. Es una función compartida entre las instancias del Poder Público, los ciudadanos y las organizaciones del Poder Popular, para garantizar que la inversión pública se realice de manera transparente y eficiente en beneficio de la sociedad según el artículo 2 de la Ley Orgánica de Contraloría Social (Gaceta Oficial número 6.011 Extraordinario de 21 de diciembre de 2010).

18. El Contralor Municipal, designado por el Concejo Municipal mediante concurso público, dirige la Contraloría Municipal que es el órgano encargado del control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes municipales.

19. Hay regulaciones sobre la contraloría social en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, Ley Orgánica del Poder Público y Ley Orgánica de Contraloría Social.

pública o la revocatoria del mandato de un funcionario de elección popular.

Los referendos municipales deben cumplir con los requisitos constitucionales y legales, su organización corresponde al Consejo Nacional Electoral²⁰ y los relativos a un proyecto de ordenanza o cualquier materia objeto de consulta, sólo podrá convocarse una vez en el mismo período constitucional.

La legislación municipal contempla los mismos referendos que a nivel nacional: el consultivo para asuntos de trascendencia municipal, el revocatorio del mandato del Alcalde y concejales, el aprobatorio de proyectos de ordenanzas y el abrogatorio de ordenanzas vigentes.

Referendo consultivo: tiene por finalidad someter a consulta popular materias de especial trascendencia municipal, para conocer la opinión de los electores. La iniciativa para su convocatoria puede surgir de un acuerdo de las dos terceras partes de los concejales, del Alcalde o de un número no menor del 10% del total de electores inscritos en la circunscripción correspondiente (art. 71 Constitución).

Ahora bien, de acuerdo con la Constitución, ¿cuáles son las materias de especial trascendencia municipal? No hay un catálogo de estas materias, puede ser cualquier materia que a juicio de las autoridades municipales o de los electores sea importante para la vida local. También puede ser que la legislación establezca la obligación de someter una materia a un referendo consultivo.

Uno de los aspectos más discutidos en la doctrina sobre este referendo es si tiene carácter vinculante o no. Para el profesor Manuel García Pelayo el referendo es consultivo cuando el resultado “no tiene carácter vinculatorio para las autoridades” (García Pelayo, 1984: 183). La pregunta que tenemos que formularnos es si se trata de un mecanismo para consultar a los ciudadanos o para tomar decisiones. Las opiniones están divididas, incluso el Tribunal Supremo de Justicia ha dictado decisiones que parecen contradic-

20. El Consejo Nacional Electoral se encarga de verificar el cumplimiento de los requisitos para poner en marcha cualquiera de los referendos. En efecto, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en sentencia número 23 de 22 de enero de 2003, al resolver un recurso de interpretación sobre el contenido y alcance del artículo 71 de la Constitución de 1999 decidió que “(...) la constatación de dichos requisitos corresponde, en todo caso, al Consejo Nacional Electoral, quien junto con los ciudadanos y órganos mencionados son los principales operadores de la norma en cuestión, siendo el referido órgano competente además para organizar, administrar, dirigir y vigilar todos los actos relativos con los referendos, de conformidad con el artículo 293.1 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (...)”. Véase sentencia en página web del Tribunal Supremo de Justicia www.tsj.gob.ve

torias²¹. Estamos a favor de la tesis de que este referendo no es vinculante, porque su objetivo es consultar, conocer la opinión del electorado, pero la decisión corresponde a las autoridades. Pensamos que si la intención del constituyente hubiese sido darle carácter vinculante a este referendo, hubiera previsto unos requisitos de validez como lo hizo con los otros tipos de referendo.

Llama la atención que antes de la vigencia del texto constitucional de 1999²², se utilizara este referendo en numerosas ocasiones y que después del año 2000 se ha puesto en práctica muy poco este mecanismo a nivel municipal. Referendo revocatorio: permite a la ciudadanía dejar sin efecto o revocar el mandato de los Alcaldes y concejales si no están cumpliendo con sus cometidos²³.

El referendo revocatorio se considera válido cuando se solicita a la mitad del período para el cual fue elegido el funcionario, por un número no menor del 20% de los electores inscritos en la circunscripción y votan un número de electores igual o superior al 25% de los inscritos. En el caso de los Alcaldes y concejales la mitad del período es a los dos años.

El mandato queda revocado cuando el referendo es válido y votan a favor de la revocatoria un número de electores igual o mayor al que eligieron al

21. La Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en sentencia número 23 de 22 de enero de 2003, expuso lo siguiente: "Ahora bien, el referendo consultivo es un mecanismo inspirado en el principio de participación, que otorga mayor legitimidad a las decisiones de especial trascendencia -las cuales competen a determinados órganos del Estado- (...) esta Sala considera que el resultado del referéndum consultivo previsto en el artículo 71 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela no tiene carácter vinculante en términos jurídicos, respecto de las autoridades legítima y legalmente constituidas, por ser éste un mecanismo de democracia participativa cuya finalidad no es la toma de decisiones por parte del electorado en materias de especial trascendencia nacional, sino su participación en el dictamen destinado a quienes han de decidir lo relacionado con tales materias". Sin embargo, en una sentencia anterior, la número 1447 de fecha 28 de noviembre de 2000, la Sala Constitucional asentó "(...) que el Referendo impugnado es un procedimiento democrático fundado en el principio de participación en los asuntos públicos (...)" y concluye en que "la decisión soberana, en sentido afirmativo o negativo, sería un mandato constitucional del pueblo venezolano, titular de la soberanía, mandato que por su origen, integraría el sistema constitucional", con lo cual parece señalar que la decisión del referendo es vinculante.

22. En el ámbito municipal estaba contemplado el referendo consultivo en la reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1989 (Gaceta Oficial número 4.109 de 5 de junio de 1989) para la consulta de las ordenanzas y de otros asuntos de interés colectivo, con excepción de la ordenanza de presupuesto y de las tributarias. Lo convocaba la Cámara Municipal por el voto de las dos terceras partes de sus miembros o cuando lo solicitaba 10%, por lo menos, de los vecinos inscritos en la Junta Electoral con jurisdicción en esa entidad. La ordenanza sometida a referéndum requería para su validez la aprobación de la mayoría de los votos válidos emitidos (art. 175). Este referendo llamado consultivo era un mecanismo para aprobar ordenanzas en la medida en que la Ley le daba carácter vinculante.

23. La Constitución de 1999 consagra que todos los cargos o magistraturas de elección popular son revocables. La revocación del mandato para los cuerpos colegiados, es decir, para los concejales se establece por primera vez en la Constitución de 1999.

funcionario. Revocado el mandato se procede de inmediato a cubrir la falta absoluta de acuerdo con la legislación. Durante el período sólo puede hacerse una solicitud de revocación de su mandato.

Antes del texto constitucional de 1999, el referendo revocatorio del mandato del Alcalde fue incorporado a la reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1989²⁴ y comenzó a emplearse desde 1991. En la década de 1990-2000 se realizaron dieciséis referendos revocatorios de Alcaldes²⁵ (se solicitaron más, pero algunos Alcaldes interpusieron recursos de amparo que fueron decididos a su favor). En el año 2007 se presentaron numerosas solicitudes de referendos revocatorios, que fueron tramitadas por el Consejo Nacional Electoral, aprobándose sólo la realización de nueve de los cuales fueron revocados siete Alcaldes²⁶.

Nuevamente aquí observamos mayor participación en el período 1990-2000 que en el 2000-2014, quizás porque los requisitos en la reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1989 para la activación del referendo eran diferentes a los previstos en la Constitución de 1999²⁷.

Referendo aprobatorio: es un mecanismo para la aprobación de proyectos de ordenanzas municipales por los ciudadanos. Los proyectos de ordenanzas que estén en discusión pueden ser sometidos a referendo por decisión de las dos terceras partes de los concejales. Para la validez del referendo es necesario que el 25% de los electores inscritos en el registro municipal concurren a votar, y para que el proyecto sea sancionado como ordenanza la mayoría de los electores debe votar por el sí.

Los constitucionalistas coinciden en que el referendo permite al cuerpo electoral manifestarse sobre un acto normativo a través de su aprobación o rechazo (García Pelayo, 1984: 183) (Biscaretti di Ruffia, 1982: 422).

24. Gaceta Oficial número 4.109 Extraordinario de 5 de junio de 1989.

25. Ver información en la página web del Consejo Nacional Electoral www.cne.gob.ve.

26. Ver página del Consejo Nacional Electoral www.cne.gob.ve, Boletines Finales y Parciales de Referendos Revocatorios del Mandato de 7 de octubre de 2007.

27. Según la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1989 el Alcalde quedaba suspendido en el ejercicio del cargo cuando el Concejo, por decisión expresa y motivada de las tres cuartas partes de sus integrantes, improbaba la Memoria y Cuenta de su gestión anual (art.69). En el mismo acto, el Concejo convocaba un referéndum que se realizaba en un plazo máximo de 30 días, para que los electores se pronunciaran sobre la revocatoria. Si el electorado votaba por la revocatoria del mandato, se aplicaba lo previsto en la Ley sobre falta absoluta, en caso contrario, el Alcalde reasumía sus funciones. Es decir, con la Ley no había que recoger firmas para solicitar el referendo revocatorio, el Concejo Municipal tenía que convocarlo cuando la mayoría calificada de sus miembros no aprobaba la gestión del Alcalde. Sin embargo, como el referendo dependía del comportamiento de los concejales y de si el Alcalde contaba o no con el apoyo de ellos, no había ningún mecanismo para solicitar la revocación del mandato cuando los electores consideraban que no cumplía con sus funciones.

Referendo abrogatorio: es un mecanismo para la abrogación total o parcial de las ordenanzas vigentes por los ciudadanos. Este referendo debe ser solicitado por un número no menor del 10% de los electores inscritos en el registro municipal o por el Alcalde. Para su validez deben votar por lo menos el 40% de los electores.

No pueden ser presentadas a referendo abrogatorio las ordenanzas de presupuesto, ni las relativas a impuestos municipales. No podrá hacerse más de un referendo abrogatorio en un período constitucional para la misma materia²⁸.

2.8 MEDIOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL ALTERNATIVOS

Son una herramienta comunicacional para promover la organización y la participación del pueblo. Se trata de medios de información que están al servicio de los ciudadanos para ayudarlos a resolver sus problemas. Cumplen la función de buscar, recibir y transmitir informaciones de todo tipo, considerando a los espectadores como sujetos activos del proceso de la comunicación. Son medios independientes en el sentido de que generalmente no dependen de empresas o de grupos económicos asociados con la comunicación, sino que son periodistas independientes u organizaciones sociales que constituyen un medio, con cobertura nacional, estadual o municipal.

El Municipio puede promoverlos o crearlos para establecer una comunicación directa con las comunidades, dar información sobre políticas, programas, proyectos, inversión del presupuesto e incluso hacer encuestas y consultas públicas sobre asuntos de interés municipal.

28. El artículo 74 constitucional se refiere a otras leyes que no pueden ser sometidas a este requisito como las de crédito público, de amnistía, las que desarrollen derechos humanos y las que aprueben tratados internacionales, que no incluimos en este punto porque los Municipios no pueden dictar normas en esas materias que corresponden a la Asamblea Nacional.

3. DERECHO AL SUFRAGIO

El sufragio es una institución de derecho público que concede a la ciudadanía la facultad de elegir a sus gobernantes y de ser elegidos a cargos de elección popular, lo que se conoce como sufragio activo y sufragio pasivo, respectivamente.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana de Derechos Humanos disponen que los ciudadanos tengan derecho a votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores.

El derecho al sufragio tiene una dimensión individual o subjetiva y una social u objetiva. En efecto, en su dimensión individual, se trata de una facultad del titular garantizada por el ordenamiento jurídico de votar o no votar; o, de postularse como candidato para un cargo de elección popular o de no postularse. En su dimensión social, el sufragio es un principio básico de la democracia, porque sin sufragio no hay democracia: el sufragio es el método para escoger la representación popular. Por esta razón en algunos ordenamientos jurídicos la dimensión social prevalece sobre la individual convirtiendo al derecho en una obligación (Aragón, 1998a: 97).

Los instrumentos internacionales consagran el sufragio como un derecho, pero en los ordenamientos jurídicos de algunos países se prevé como un deber o una obligación, en virtud de esta doble dimensión²⁹.

Vinculado con la dimensión social del sufragio está el tema de las funciones políticas que cumple: primero, permitir la representación política, porque a través del sufragio se eligen los representantes que nos gobiernan. Segundo, escoger y cambiar gobiernos y parlamentos en forma pacífica³⁰. Tercero, a través del sufragio se ejerce el poder, por ejemplo votando en referendos. Por último, tiene una función que engloba todas que es la legitimación del Estado (Aragón, 1998a: 100-103).

29. En la Constitución de 1999 el sufragio es un derecho (art. 63), mientras que en la Constitución de 1961 era un derecho y una función pública, de ejercicio obligatorio, dentro de los límites y condiciones que establecía la ley (art.110).

30. Krennerich ha señalado que el cambio del poder por medio de elecciones es la carta que tiene la democracia para que el desencanto sobre la política gubernamental no se convierta en un rechazo del orden democrático. Véase Krennerich, M. (1998). Elecciones y contexto político. En D. Nohlen, S. Picado y D. Zovatto (Comps). Tratado de Derecho. México: Fondo de Cultura Económico, p. 31.

3.1 DERECHO AL SUFRAGIO ACTIVO

El derecho al voto es uno de los elementos esenciales para la existencia de la democracia y una de las formas en que los ciudadanos expresan libremente su voluntad³¹. Las elecciones son métodos de agregación de las preferencias de un conjunto de individuos con el fin de seleccionar a los ocupantes de los cargos públicos (Anduiza y Bosch, 2004: 63-64). Son una técnica de designación de representantes que pueden utilizarse en distintos sistemas políticos. En la democracia las elecciones deben ser competitivas, lo que significa que el elector debe tener la oportunidad de elegir al menos

El derecho al voto faculta a los electores municipales a elegir los candidatos de su preferencia para ocupar los cargos de Alcalde y de concejales, a través de elecciones municipales que deben ser libres, universales, directas y secretas. Veamos primero, quiénes pueden ejercer este derecho; segundo, cuál es el sistema electoral municipal y, por último, si las elecciones municipales son libres, universales, directas y secretas.

Los electores municipales son los venezolanos y los extranjeros con más de 10 años de residencia en el país, con 18 años de edad, no sujetos a interdicción civil o inhabilitación política (art.64 constitucional). En cuanto a los pueblos y comunidades indígenas, la Ley Orgánica de Procesos Electorales de 2009³² considera electores de la circunscripción electoral indígena³³ todos los inscritos en el registro electoral, para la elección de la representación indígena en los distintos cuerpos deliberantes (art. 178).

De acuerdo con esta Ley el Alcalde se elige con base en la mayoría relativa de votos y los concejales se seleccionan por un sistema electoral paralelo: de personalización del sufragio para los cargos nominales y de representación proporcional para los cargos de la lista, sin que la elección nominal incida sobre la elección proporcional mediante lista.

La citada Ley establece cuántos cargos corresponden por lista y cuántos nominalmente dependiendo del número de concejales a elegir por Municipi-

31. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que este derecho implica que los ciudadanos puedan decidir directamente y elegir libremente y en condiciones de igualdad a quienes los representarán en la toma de decisiones de los asuntos públicos. Caso Castañeda Gutman vs Estados Unidos Mexicanos. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 6 de agosto de 2008, párrafo 147.

32. Gaceta Oficial número 5.928 Extraordinario de 12 de agosto 2009

33. Para la elección de concejales se contempla como circunscripciones electorales indígenas los Estados Amazonas, Anzoátegui, Apure, Bolívar, Delta Amacuro, Monagas, Sucre y Zulia (art.185 Ley Orgánica de Procesos Electorales)

pio³⁴. Cada elector tiene derecho a votar por tantos candidatos como cargos nominales tenga su circunscripción electoral y por una de las listas postuladas por las organizaciones con fines políticos o los grupos de electores (art.16).

Los Municipios con población indígena tienen derecho a elegir sus representantes y a postular candidatos para la representación indígena. El sistema de elección correspondiente a la representación de los pueblos indígenas es el de mayoría relativa de votos válidos (art. 177 Ley Orgánica de Procesos Electorales).

El sistema electoral para los concejales varió desde la Constitución de 1961 hasta la actualidad con las sucesivas reformas a la legislación electoral y municipal. Lo importante de esas modificaciones es que se pasó de un sistema donde se votaba por unas listas cerradas elaboradas por los partidos políticos, con poca o ninguna relación de los candidatos de la lista con los electores, a un sistema donde la mayoría de los candidatos son elegidos por vía nominal, por nombre y apellido, lo cual crea un vínculo entre el elector y el candidato.

La Constitución de 1999 indica que el sufragio se ejerce mediante votaciones universales, directas, secretas y libres.

La universalidad significa que las personas que cumplan con los requisitos previstos en la legislación tengan derecho al voto, sin discriminación de ningún tipo. Las condiciones para ejercicio del sufragio como edad, nacionalidad, residencia, tener facultades mentales o capacidad jurídica plena no son incompatibles con el sufragio universal. Sí lo serían restricciones que impidan votar por ejemplo a las mujeres en razón de su sexo o a los indígenas por su origen étnico. Tampoco son compatibles con el sufragio universal exigir una determinada educación, excluyendo a los analfabetos o exigir ingresos, rentas o propiedades. Las elecciones municipales cumplen con la universalidad, porque todos los electores pueden votar sin discriminación. Las elecciones municipales son directas porque los electores eligen direc-

34.Si el número de concejales de Municipios es igual o mayor a diez se elegirán tres cargos por lista, según el principio de representación proporcional y el número restante de cargos en circunscripciones nominales según el principio de personalización (art.14). Si el número de concejales es igual o menor a nueve se elegirán dos cargos por lista, según la representación proporcional y el número restante de cargos en circunscripciones nominales según la personalización (art.15).

tamente a sus representantes y son secretas porque los electores tienen la seguridad de que no se puede conocer cómo votaron, gracias al sistema automatizado de votación.

Las elecciones libres implican que ningún elector puede ser obligado a elegir candidatos que no sean de su preferencia. Todos deben tener libertad para votar según su conciencia, por el candidato o programa político que resulte de su agrado, sin ningún tipo de influencia, presión o coacción.

Las elecciones libres deben cumplir con los requisitos de convocatoria periódica; neutralidad del gobierno en la organización del proceso electoral; libertad de expresión y asociación; libertad de sufragio activo y pasivo; igualdad en el acceso de los candidatos a los recursos; ausencia de fraude, manipulación y coacción e instancia independiente para dirimir conflictos (Anduiza y Bosch, 2004:70) . Si bien de acuerdo al texto constitucional las elecciones municipales son libres, en realidad no se cumplen con todos los requisitos mencionados.

En cuanto al primer requisito convocatoria periódica a elecciones, la Constitución de 1999 establece que cada cuatro años se eligen los gobernantes a nivel local. Cuatro años es un lapso adecuado para desarrollar un programa de gobierno local y si la comunidad considera que el funcionario ha cumplido cabalmente con sus funciones lo puede premiar reeligiéndolo³⁵.

Una revisión de los procesos electorales municipales³⁶ nos permite concluir que antes y después de la Constitución de 1999, se observa una tendencia a postergar las elecciones municipales, sobre todo de concejales, con lo cual parecería que el Poder Electoral le da menos importancia a las elecciones en este nivel político-territorial y los mismos electores no hacen ninguna presión para que se convoquen en el momento que corresponde, es decir, al finalizar el período constitucional municipal.

Sobre el segundo requisito (neutralidad del gobierno en la organización del proceso electoral) debemos señalar que las elecciones municipales son organizadas, administradas y supervisadas por el Consejo Nacional Elec-

35. Antes de la Constitución de 1999, los periodos municipales fueron primero de cinco años y luego de tres años. La Constitución de 1961 no contenía ninguna disposición sobre quiénes ejercían las funciones de gobierno y las funciones legislativas a nivel municipal ni sobre la duración del periodo constitucional. Desde 1958 hasta 1989 los periodos municipales duraron cinco años (1958, 1963, 1968, 1973, 1979, 1984 y 1989). A partir de 1989 su duración fue de tres años tanto Alcaldes y concejales (1992, 1995). Con la Constitución de 1999 pasamos a cuatro años.

toral, por tanto, por lo menos formalmente, no debería haber interferencias del gobierno. Sin embargo, como indica la Misión de Estudio del Centro Carter este órgano “está profundamente afectado por el partidismo. Aunque en teoría los rectores del Consejo fueron nombrados por su experiencia profesional, muchos venezolanos los perciben como individuos con fuertes afinidades parti-distas. De los cinco rectores actuales, cuatro, incluyendo su presidenta, están vinculados, con distintos niveles de solidaridad, al gobierno de Chávez y uno a la oposición. Esta politización ayuda a explicar el escaso entusiasmo con el que el Consejo Nacional Electoral abordó algunos de los temas de la campaña (especialmente los vinculados a los reglamentos de la campaña), así como las inconsistencias en las acciones del organismo para hacerlos cumplir” (Centro Carter, 2013:6). En conclusión, no se cumple el segundo requisito para definir las elecciones municipales como libres.

El tercer requisito de las elecciones libres lo constituye el respeto por parte de los órganos del Estado de la libertad de expresión y de asociación. En cuanto a la libertad de expresión que permite el intercambio de ideas, informaciones, opiniones entre la ciudadanía, está muy vinculada con el derecho al sufragio activo y pasivo, porque para votar los ciudadanos requieren tener suficiente información sobre los candidatos y sus programas de gobierno. Como explica José Virtuoso un aspecto primordial en cualquier democracia es que los ciudadanos puedan contar con una información de

36. Con la Constitución de 1961, los concejales se eligieron junto con las autoridades nacionales en los procesos electorales de 1963, 1968 y 1973. La primera elección separada para concejales municipales fue en 1979 y la segunda en 1984. En 1989 se eligieron por primera vez los Alcaldes (la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978 no previó una separación de poderes a nivel municipal, sino que contempló un solo órgano electo, el Concejo Municipal y un Administrador Municipal designado por el Concejo. Con las reformas de la Ley Orgánica de 1988 y 1989 se creó y delineó la figura del Alcalde), junto con los concejales. Posteriormente, hubo elecciones para Alcaldes y concejales en 1992 y 1995. En 1998 debían celebrarse nuevas elecciones para autoridades municipales, pero la Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política de 1998 (Gaceta Oficial número 5.233 Extraordinario de 28 de mayo de 1998), contempló en el artículo 278 que las elecciones para los Alcaldes y los concejales, deberían celebrarse durante el segundo semestre de 1999, quedando en consecuencia prorrogado su mandato. En 1999 no se convocaron las elecciones municipales porque se celebró el proceso electoral para la Asamblea Nacional Constituyente y luego el referendo aprobatorio de la Constitución de 1999, con lo cual las municipales quedaron para el 2000, año en que se dieron las llamadas elecciones de relegitimación de los poderes públicos. En julio de 2000 se eligieron autoridades nacionales, estatales y Alcaldes, mientras que los concejales municipales se eligieron en diciembre de 2000. Desde esta fecha y hasta el 2013, las elecciones para Alcaldes y concejales se hicieron separadas. En efecto, los siguientes comicios para Alcaldes se llevaron a cabo en 2004 y las de concejales en 2005, es decir, casi cinco años después de las del 2000, cuando el mandato es de cuatro años. Seguidamente hubo elecciones para Alcaldes en 2008 y en el 2009 debían organizarse las de concejales, pero ese año se celebró el referendo para la enmienda constitucional y los comicios locales quedaron indefinidamente pospuestos. La Ley de Regularización de los Periodos Constitucionales y Legales de los Poderes Públicos Estadales y Municipales de 2010 (Gaceta Oficial número 6.013 Extraordinario de 23 de diciembre de 2010) estableció que las elecciones de Alcaldes y concejales municipales debían convocarse conjuntamente (art.2), lo cual se hizo en las elecciones municipales de 2013. Además según la LOPPM deben convocarse en fechas distintas a las elecciones nacionales.

calidad en el marco de los procesos electorales, sobre todo que haya balance informativo, que se presenten las distintas opciones que están en juego, para que cada elector pueda escoger de forma libre e informada (Virtuoso, 2011: 535).

Sin embargo, en los procesos electorales esta libertad ha sido empleada por el propio gobierno a todos los niveles para apoyar a sus candidatos y desprestigiar a los candidatos de la oposición. En efecto, los medios de comunicación estatales han sido frecuentemente utilizados para hacer propaganda electoral a los candidatos oficialistas y en contra de los candidatos de la oposición. Por tanto, el problema más grave en cuanto a la libertad de expresión en los procesos de elecciones es el acceso a los medios de comunicación social y el uso que se hace de los medios del Estado.

Con respecto al cuarto requisito, la libertad de sufragio activo y pasivo, podemos afirmar que a nivel municipal los electores tienen derecho a votar y en esto no ha habido restricciones. Las organizaciones con fines políticos y los grupos de electores pueden postular candidatos a Alcaldes y concejales, y los ciudadanos pueden postularse por iniciativa propia y el Consejo Nacional Electoral ha sido respetuoso de tales derechos. El derecho al sufragio ha sido garantizado pero, por razones que no vamos a analizar aquí, el número de electores que no ejerce el derecho al voto en las elecciones municipales es alto, desde que se separaron las elecciones para concejales de las elecciones nacionales. La abstención en este tipo de elección ha sido más alta que la abstención para las demás elecciones³⁷.

La baja participación electoral a nivel local en comparación con la participación electoral nacional que hay en Venezuela es usual en otros países, como Estados Unidos, donde la participación en las elecciones nacionales es más alta que la de las elecciones estatales y locales. Éste es -según Arend Lijphart- un patrón general en las democracias contemporáneas: la participación electoral es generalmente más alta a nivel nacional (Lijphart, 1984:91).

Sobre la necesidad de que haya igualdad entre los candidatos en el acceso a los recursos como requisito para tener elecciones libres, hay que señalar que estamos lejos del ideal, porque los candidatos del partido de gobierno y los de la oposición no están en condiciones de igualdad en el acceso a los recursos, al contrario están en una situación completamente desigual.

37. En las elecciones municipales del 8 de diciembre de 2013, la participación, según información dada por el Consejo, en su primer boletín, fue del 58,92%, es decir, la abstención se situó aproximadamente en un 40%.

En efecto, si bien formalmente ni los candidatos ni los partidos políticos reciben financiamiento del Estado durante las campañas electorales, los candidatos oficialistas tienen todo el apoyo del aparato estatal, ventajas en cuanto al uso de los medios de comunicación del Estado³⁸, se obliga a los funcionarios públicos a contribuir con el financiamiento de las campañas electorales y a asistir a actos públicos de campaña, se utilizan recursos públicos, entre otras prácticas.

El Centro Carter aseveró en un Informe que “El uso de recursos del Estado es quizá la ventaja más grande de la que gozan los candidatos en el ejercicio del poder, y la más difícil de evaluar, en particular cuando las contribuciones y los gastos de campaña no se dan a conocer públicamente, como es el caso de Venezuela. El ventajismo -o la ventaja indebida a favor del candidato en ejercicio-, se convirtió en uno de los temas de debate durante la campaña electoral de 2012. El uso de recursos del Estado puede dividirse en varias categorías: gasto público legal en servicios de gobierno, uso de medios de comunicación estatales³⁹, y uso ilegal de recursos del Estado para actividades de campaña y movilización de votos” (Centro Carter, 2013: 5).

Otro requisito para las elecciones libres es la ausencia de fraude, manipulación y coacción en los procesos electorales. Sobre este requisito hay que reconocer que nuestro sistema electoral prevé mecanismos para evitar el fraude y garantizar la pulcritud del proceso electoral. El sistema automatizado de votación⁴⁰ presenta ventajas como realizar el escrutinio de forma inmediata; posibilitar mayores niveles de seguridad (su inviolabilidad se protege por medio de avanzados sistemas informáticos); aumentar la confiabilidad, entre otras (Centro Carter, 2006: 33).

Además, todas las etapas del proceso electoral desde la postulación de los

38. En relación con este punto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el Informe titulado Democracia y Derechos Humanos en Venezuela, señala “(...) que no se garantiza un acceso igual a los medios de comunicación por parte de las distintas fuerzas políticas. En el marco de las campañas políticas, el uso excesivo de los medios del Estado así como también el uso del Estado de los medios privados por medio de las cadenas causa un desequilibrio entre los distintos candidatos u opciones políticas que afecta necesariamente la vigencia de los derechos políticos. En ese sentido, con miras a garantizar el derecho a elegir y ser elegido en condiciones de igualdad, la Comisión exhorta al Estado a reglamentar el uso de los medios estatales en el marco de las campañas electorales, a fin de asegurar la equidad; a garantizar que las campañas políticas de la oposición puedan realizarse sin restricciones indebidas (...)”. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Democracia y Derechos Humanos en Venezuela. Doc. 54. 30 de diciembre de 2009 en <http://www.cidh.org>., párrafos 46 y 47.

39. En cuanto al uso de los medios, el Informe del Centro Carter indica que el panorama de los medios de comunicación venezolanos cambió drásticamente en el transcurso de la última década, pasando de un claro predominio de medios privados (en su mayoría opuestos al gobierno de Chávez) a un claro crecimiento de los medios estatales (5 canales de televisión y estaciones de radio) que promueven la ideología del gobierno, pág. 6.

40. El llamado “voto electrónico” consiste en la utilización de una máquina computarizada para la emisión del voto.

candidatos hasta la emisión del voto en máquinas con pantalla táctil y la transmisión electrónica de los resultados están automatizadas y cada etapa tiene una serie de auditorías, que hacen improbable el fraude.

Sin embargo, la oposición señala que se cometen irregularidades que favorecen a los candidatos oficialistas como la falta de actualización del registro electoral o la reforma de las circunscripciones electorales⁴¹, manipulándolas para concentrar los votos favorables y dispersar los opositores. También se ha denunciado que los funcionarios del Plan República⁴² se extralimitan en sus funciones, retirando a testigos de partidos políticos la oposición de los recintos de votación o impidiendo que observadores nacionales acreditados cumplan con el monitoreo del proceso.

Por otra parte, puede haber coacción sobre algunos sectores de la sociedad, por ejemplo, obligar a los funcionarios públicos o a personas que se benefician de algún programa social o misión del gobierno a asistir a actos políticos, amenazarlos con perder sus cargos o beneficios sociales si no votan por un candidato determinado. En conclusión, si bien pareciera que no hay posibilidad de fraude con el sistema automatizado sí pueden presentarse prácticas de manipulación o de coacción como las indicadas.

Por último, la doctrina explica que para tener elecciones libres es necesario contar con una instancia independiente para dirimir los conflictos que se presenten. En este aspecto hay que subrayar que la legislación contempla recursos ante el Consejo Nacional Electoral y una jurisdicción electoral que se ejerce ante la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia para dirimir conflictos entre las partes, impugnar y revisar procesos electorales. Sin embargo, en la práctica estos mecanismos no funcionan por la parcialidad política de estos órganos con el partido de gobierno.

3.2 DERECHO AL SUFRAGIO PASIVO

El derecho al sufragio pasivo es el derecho individual a ser elegible y a presentarse como candidato en las elecciones para cargos públicos (Aragón, 1998b:111). La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que “la participación política mediante el ejercicio del derecho a ser elegido su-

41. Conocida en inglés como *gerrymandering*.

42. Plan que activa la Fuerza Armada Nacional con el Consejo Nacional Electoral para resguardar todo el proceso electoral y para garantizar el orden público.

pone que los ciudadanos puedan postularse como candidatos en condiciones de igualdad y que puedan ocupar los cargos públicos sujetos a elección si logran obtener la cantidad de votos necesarios para ello (...)⁴³.

El derecho a postular o a postularse como candidato es fundamental para que se dé el derecho al sufragio activo, es decir, para que haya varios candidatos, para que haya elecciones competitivas y, en última instancia para que tengamos representantes electos. Por eso el sufragio activo y pasivo están absolutamente vinculados y cuando se afecta el derecho a postular candidatos se afecta en definitiva el derecho a elegir.

El Comité de Derechos Humanos ha dado una serie de recomendaciones a los Estados Miembros del Pacto Internacional sobre el derecho de los ciudadanos a postularse para el ejercicio de cargos públicos de elección popular, entre ellas que las restricciones a este derecho se basen en criterios objetivos y razonables⁴⁴.

Para ejercer este derecho hay que cumplir con los requisitos del cargo y tener la posibilidad de postularse como candidato, bien sea por iniciativa propia, a través de otros ciudadanos o de partidos políticos, de acuerdo a lo que prevea el ordenamiento de cada país.

Los requisitos para ser elegibles a los cargos de Alcaldes y concejales municipales son nacionalidad venezolana⁴⁵, edad⁴⁶ y residencia en el Municipio⁴⁷. En el caso de los Alcaldes se les exige ser de estado seglar y presentar ante el Consejo Nacional Electoral, al inscribir la candidatura, los lineamientos de su programa de gobierno, para que sea conocido por los electores y el Alcalde electo incorporará esos lineamientos en el Plan Municipal de Desarrollo. Esta obligación tiene por objeto que los electores puedan votar con base en las propuestas de los candidatos para resolver los proble-

43. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos, ob. cit., párrafo 147.

44. Observación General No. 25, Comentarios generales adoptados por el Comité de Derechos Humanos, Artículo 25 - La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto, 57° período de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 194 (1996), párrafos 15, 16 y 18.

45. Para los Alcaldes se exige que en caso de ser venezolano por naturalización debe tener residencia ininterrumpida en el país no menor de 15 años, de los cuales los últimos tres años previos a la elección deben ser en el Municipio al cual se postule. En los Municipios fronterizos los Alcaldes deben ser venezolanos por nacimiento y sin otra nacionalidad (art. 85 Ley Orgánica del Poder Público Municipal). En el caso de los concejales se exige nacionalidad venezolana y sólo para los Municipios fronterizos se les pide a los venezolanos por naturalización más de 10 años de residencia en el Municipio (art. 93 e)usdem).

46. Para los Alcaldes 25 años y para los concejales 21 años.

47. Durante los tres años previos a la elección. Con este requisito se busca que haya vinculación entre el candidato y el Municipio, que conozca sus problemas y sus potencialidades.

mas del Municipio. Se trata de crear cultura política en el sentido de escoger al candidato que pensamos tiene las mejores condiciones y proyectos para gobernar.

No pueden ser postulados como candidatos, en primer lugar, las personas sujetas a interdicción civil o inhabilitación política. En segundo lugar, quienes, por sí o interpuesta persona, ejecuten contrato o presten servicio público por cuenta del Municipio, fundación, empresa municipal o fueren socios en empresas contratistas del Municipio. En tercer lugar, los deudores morosos en la entidad municipal o el tesoro nacional, hasta que paguen sus obligaciones y, por último, los inhabilitados para el ejercicio de la función pública⁴⁸.

Las postulaciones de candidatos para los cargos de Alcaldes y de concejales se hacen ante la Junta Municipal Electoral, por los ciudadanos por iniciativa propia y por las asociaciones con fines políticos. Para la elección de los concejales se postularán candidatos para la lista y para los cargos nominales por cada circunscripción electoral.

La legislación venezolana consagra que cualquier elector puede postularse para los cargos nominales por iniciativa propia con un respaldo de firmas de electores equivalentes 5% del registro electoral que corresponda al ámbito municipal respectivo. También tienen derecho a concurrir a los procesos electorales postulando candidatos las organizaciones con fines políticos y los grupos de electores.

Las comunidades y organizaciones indígenas tienen derecho a la representación en los concejos municipales de los Estados con población indígena, por lo cual pueden postular un candidato, para un cargo de concejal indígena, por cada circunscripción electoral indígena, por vía nominal. Esas postulaciones deben acreditar que el candidato cumple con los requisitos⁴⁹.

Examinados los requisitos para los cargos de elección popular a nivel municipal hay que señalar que no hay en la legislación venezolana condiciones discriminatorias para los cargos electivos, se trata de condiciones objetivas

48. Además según la Constitución de 1999 no podrán optar a cargo alguno de elección popular quienes hayan sido condenados "por delitos cometidos durante el ejercicio de sus funciones y otros que afecten el patrimonio público, dentro del tiempo que fije la ley, a partir del cumplimiento de la condena y de acuerdo con la gravedad del delito" (art. 65).

49. Los requisitos son: ser indígena, hablar su idioma, haber ejercido un cargo de autoridad tradicional o realizado acciones en beneficio comunitario, ser un luchador social en pro de su cultura o pertenecer a una organización indígena con tres años constituida.

relativas a la edad, nacionalidad y residencia. Quizás la única condición que puede criticarse es la relativa al estado seglar que se exige para los Alcaldes. En el caso de los representantes indígenas se exigen requisitos adicionales que tampoco parecen estar en contra de los estándares internacionales, porque se trata de conocer la problemática de los pueblos indígenas para defender y representar sus intereses.

En cuanto a la afiliación a partidos políticos como requisito para la inscripción de candidaturas, en el caso venezolano no es obligatorio, ya que se prevé la posibilidad de que las personas se postulen por iniciativa propia o por medio de grupos de electores.

El Comité de Derechos Humanos en su Observación General número 25 prevé que los Estados deben indicar si hay restricciones que impiden que personas que ocupan puestos en la administración pública (policía, fuerzas armadas) puedan ser elegidas para determinados cargos públicos. En este aspecto la Constitución de 1999 dispone que los integrantes activos de la Fuerza Armada Nacional tienen derecho al voto, pero no pueden optar al cargo de Alcalde o concejales, ni participar en actos de propaganda, militancia o proselitismo político (art.330).

4. DERECHO A EJERCER FUNCIONES PÚBLICAS

Los instrumentos internacionales, tanto en el sistema universal⁵⁰ como en el interamericano⁵¹, consagran como parte de los derechos políticos, el derecho de tener acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas. La Constitución de 1999 no lo contiene en la enumeración de los derechos políticos, pero con base en el artículo 23⁵² al ser un derecho reconocido en

50. La Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos contemplan el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas del país. La diferencia entre ambos es que la Declaración otorga este derecho a toda persona (art.21 numeral 2) mientras que el Pacto sólo a los ciudadanos (art.25 literal c).

51. La Convención Americana de Derechos Humanos prevé en su artículo 23 que todos los ciudadanos deben tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país (numeral 1, literal c).

52. El artículo 23 de la Constitución de 1999 dispone que los tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos, suscritos y ratificados por Venezuela, tienen jerarquía constitucional y prevalecen en el orden interno, en la medida en que contengan normas sobre su goce y ejercicio más favorables a las establecidas en la Constitución y en las leyes de la República y son de aplicación inmediata y directa por los tribunales y demás órganos del Poder Público.

Pactos ratificados por Venezuela, pasa a formar parte de los derechos políticos de nuestros ciudadanos⁵³.

Lo que caracteriza a este derecho es la posibilidad de ingresar a la función pública en condiciones de igualdad, sin discriminaciones hacia ninguna persona basada en la raza, sexo, condición social o económica, ideas religiosas, posición política⁵⁴. Sin embargo, con la Constitución de 1961 y la de 1999 se han presentado casos de discriminación por razones políticas, en el sentido de que las personas no tienen acceso al ejercicio de funciones públicas si no son miembros o simpatizantes del partido político que detenta el poder. Esta práctica se utilizó en los gobiernos democráticos anteriores a la Constitución de 1999, a pesar de todos los esfuerzos por establecer leyes que regularan la carrera administrativa y excluyeran los cargos de carrera de la influencia político-partidista. Esto era y es parte del clientelismo político: los partidos que ganan el poder reparten los cargos públicos entre sus militantes, simpatizantes, colaboradores y amigos, lo cual genera lealtades hacia el partido. A partir de 1999 se niega con bastante frecuencia este derecho a las personas de la oposición.

La Comisión Andina de Juristas (CAJ) ha señalado que la naturaleza política de este derecho se justifica por cuanto en todo Estado democrático, la igualdad de oportunidades para participar en el poder político se constituye en una pieza clave para la organización y funcionamiento de las instituciones (CAJ, 1997: 256).

Para lograr el ingreso a la función pública a todos por igual, las leyes deben prever sistemas de ingreso mediante concursos públicos de credenciales o de oposición⁵⁵. El acceso a la administración pública debe basarse en el mérito y en la igualdad de oportunidades. Las autoridades municipales deben respetar y aplicar las normas de la función pública dictadas por el Poder Nacional para asegurar a todos el ingreso a los cargos municipales de carrera a través de concursos públicos, en condiciones de igualdad.

53. El texto constitucional de 1961 tampoco lo consagró, aunque sí la Constitución de 1945 que estableció que todos los venezolanos, sin distinción de sexo, son aptos para el ejercicio de cargos públicos de nombramiento siempre que no estén sujetos a interdicción civil ni inhabilitación política, si cumplen con las condiciones de la Ley (art.33).

54. La Constitución de 1999 expresamente determina que el nombramiento o la remoción de los funcionarios públicos no pueden estar determinados por la afiliación u orientación política (art.145)

55. Según la Constitución de 1999 el ingreso de los funcionarios públicos a los cargos de carrera será por concurso público, fundamentado en principios de honestidad, idoneidad y eficiencia. El ascenso estará sometido a métodos científicos basados en el sistema de méritos, y el traslado, suspensión o retiro será de acuerdo con su desempeño (art.146).

4. DERECHO A RECIBIR CUENTAS DE SUS REPRESENTANTES

Los electores municipales tienen el derecho a recibir cuentas de la gestión del Alcalde como Jefe del Poder Ejecutivo y los concejales como integrantes del Poder Legislativo. Este derecho les permite ejercer la contraloría social. La obligación de las autoridades municipales de presentar informes y su periodicidad está prevista en diferentes disposiciones de la LOPPM. En efecto, los Alcaldes deben rendir cuentas de su gestión política y administrativa del año económico anterior, dentro del primer trimestre del año, de manera organizada y pública a la comunidad convocada previamente (art.88.19). La rendición debe hacerse con base en el Plan Municipal de Desarrollo y el programa presentado por el Alcalde cuando inscribió su candidatura⁵⁶.

Cuando el Alcalde incumple con la rendición se considera falta grave en el ejercicio del cargo por omisión a sus deberes legales y es una causal para solicitar la intervención del Ministerio Público a todos los efectos legales. Pasados 30 días consecutivos de la oportunidad legal para la presentación pública de las cuentas, cualquier ciudadano puede acudir al Ministerio Público o a la Contraloría General de la República a denunciar el incumplimiento (art 91).

Sobre los concejales, la LOPPM señala que deben presentar, dentro del primer trimestre del ejercicio fiscal, de manera organizada y pública a los electores de la jurisdicción, la rendición de su gestión legislativa y política del año anterior. Si incumplen con esta obligación, se le suspenderá la dieta hasta la presentación del informe (art.95.21). El Presidente del Concejo Municipal presentará trimestralmente al Contralor Municipal un informe detallado de su gestión y del patrimonio que administra, que estará a disposición de los ciudadanos en las oficinas correspondientes (art.95.7).

Además la citada Ley le da a los ciudadanos la facultad de solicitar que el Alcalde y los concejales rindan cuenta de “una gestión determinada, antes

56. Hay que recordar que la Ley prevé que los candidatos a Alcalde deben someter públicamente a la consideración de los electores el programa de gobierno que presentan ante el Consejo Nacional Electoral. Ese programa debe ser incorporado al Plan y por eso las cuentas deben basarse en ambos documentos (art. 86).

de la finalización de su mandato" (art. 272). A nuestro entender esta disposición plantea la posibilidad de que junto a la cuenta anual que presentan el Alcalde y los concejales, los ciudadanos puedan exigirle en cualquier momento información sobre un asunto determinado.

Igualmente, a los fines del control social, las autoridades municipales deben dar la mayor publicidad a los actos de interés general, como proyectos, licitaciones, contratos y los ciudadanos pueden solicitar la documentación administrativa que sea de interés para la comunidad, estando la administración municipal obligada a suministrarlas.

Lo importante es que los ciudadanos realicen un examen detallado de las memorias y cuentas que presenten el Alcalde, los concejales y todas las autoridades municipales que deban hacerlo. En los casos en que surjan indicios de irregularidades, se debe informar a los órganos contralores, para que éstos inicien investigaciones para hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios y que los involucrados tomen los correctivos pertinentes. En nuestra realidad la rendición de cuentas no ha pasado de ser una formalidad cumplida por los Alcaldes, pero incumplida por la gran mayoría de los concejales. Hasta ahora parece que la ciudadanía y sus organizaciones no tienen muy claro el alcance de este derecho a recibir cuentas y la forma cómo puede utilizarlo.

5. DERECHO A MANIFESTAR

La Constitución de 1999 incluye, en el catálogo de derechos políticos, el derecho de los ciudadanos a manifestar, pacíficamente y sin armas, sin otros requisitos que los que establezca la ley (art.68). Sin embargo, para la doctrina, este derecho forma parte del derecho de reunión, es una modalidad del derecho de reunión, denominado derecho de reunión en movimiento o manifestación, al cual definen como la facultad de agruparse con otras personas para circular por un tiempo y un fin determinado por la vía pública, expresando una opinión, conmemorando un hecho, protestando o reivindicando un derecho (Peces-Barba y otros, 1977: 83)⁵⁷.

Dado que la Constitución consagra, como un derecho civil, el derecho de

57. Ignacio Torres Muro lo define como "la facultad de un número indeterminado de personas de congregarse, de manera discontinua o temporal, en un lugar, de acuerdo con una convocatoria previa y con un mínimo de organización, para escuchar ideas u opiniones, ponerse de acuerdo en la defensa de determinados intereses o dar publicidad a ciertos problemas". Ver Torres Muro, I. (1991). El derecho de reunión y manifestación. Madrid: Civitas y Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense de Madrid, pág. 28.

toda persona de reunirse, pública o privadamente (art.53) y el derecho de manifestar como un derecho político, en este punto preferimos hablar específicamente de derecho a manifestar siguiendo lo dispuesto en nuestro ordenamiento jurídico interno⁵⁸.

Las manifestaciones tienen diferentes objetivos: primero, protestar contra el gobierno o alguna institución, expresar desacuerdo con políticas, programas o alguna legislación, protestar por el costo de la vida, deficiencias en los servicios, en fin por cualquier asunto público. Segundo, apoyar al gobierno y a sus instituciones, demostrar la solidaridad con sus políticas y decisiones. Tercero, hacer peticiones o solicitudes a las autoridades públicas, por ejemplo, políticas de inclusión, más respeto a los derechos humanos, mejores presupuestos para determinados programas, reivindicaciones laborales, entre otras.

Las manifestaciones deben ser pacíficas, ni los manifestantes pueden hacer uso de armas o medios violentos, ni los órganos de seguridad del Estado pueden hacer uso de tales medios para reprimirlas. Las manifestaciones no pueden alterar el orden público ni poner en riesgo la vida, la integridad de las personas, ni los bienes.

Los ciudadanos tienen el derecho a manifestar y el Estado tiene la obligación de respetar y garantizar su pleno ejercicio, protegiendo la vida, integridad y libertad de los manifestantes. Sin embargo, observamos que el gobierno ha tenido un comportamiento diferente frente a este derecho dependiendo de quiénes lo ejerzan. En efecto, cuando los ciudadanos afectos al gobierno organizan manifestaciones para respaldar las políticas gubernamentales, cuentan con el apoyo del Estado, que en estos casos cumple fielmente con sus deberes de respeto y garantía a los derechos. Estas manifestaciones son resguardadas y protegidas por las fuerzas de seguridad y realizan su recorrido sin perturbaciones. En cambio, cuando las manifestaciones son de la oposición para protestar, el gobierno las reprime, abre procesos penales contra los organizadores y criminaliza la protesta⁵⁹.

58. La Ley que regula la materia es la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones cuya reforma es del año 2010 (Gaceta Oficial número 6.013 Extraordinario de 23 de diciembre de 2010).

59. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su Informe titulado Democracia y Derechos Humanos en Venezuela, en el Capítulo II, párrafos 118 al 121, destacó que en el ejercicio del derecho a manifestar pacíficamente, se producen a menudo violaciones a la vida y a la integridad personal, que en muchos casos son consecuencia del uso excesivo de la fuerza estatal, así como de las acciones de grupos de choque. Asimismo, la Comisión observa con preocupación cómo en Venezuela la respuesta institucional a las manifestaciones pacíficas se ha caracterizado por la criminalización de la protesta social a través de la persecución penal a las personas involucradas, desvirtuando la aplicación de las leyes punitivas del Estado. Esta situación resulta de particular preocupación en tanto la represión y las penas privativas de la libertad para las personas que participan en acciones de protesta tienen por efecto inducir a los actores sociales a no participar en manifestaciones pacíficas.

Las manifestaciones públicas requieren ser notificadas a las autoridades ejecutivas, con indicación del itinerario, fecha y objeto que se persigue. El objetivo de esta notificación es que la policía municipal coordine con los organizadores que se respeten las rutas, que no se altere el orden público, que no se atente contra la propiedad y ni los manifestantes.

6. DERECHO DE ASOCIACIÓN CON FINES POLÍTICOS

El derecho de los ciudadanos de asociarse con fines políticos, mediante métodos democráticos de organización, funcionamiento y dirección, puede ejercerse a nivel municipal, a través de las organizaciones con fines políticos y de los grupos de electores.

Las organizaciones con fines políticos⁶⁰ pueden participar en los procesos electorales municipales presentando candidatos. Si bien no hay partidos políticos municipales⁶¹, la legislación prevé que pueden constituirse grupos de electores municipales⁶² para postular candidatos municipales.

Durante la etapa que va desde 1958 hasta finales de la década de los ochenta, los partidos políticos tuvieron un papel importantísimo como mecanismos de participación en los procesos electorales, contribuyendo en la instauración y consolidación del sistema democrático. Sin embargo, poco a poco se fueron debilitando en su capacidad de formular nuevos proyectos (Gómez Calcaño, 1998: 242) y se convirtieron en organizaciones más oligárquicas que democráticas por estar en manos de unos grupos pequeños que tomaban las decisiones sin consultar a las bases.

Los partidos políticos penetraron y dominaron las estructuras de los gobiernos municipales haciendo depender las decisiones locales de los cogollos de los partidos nacionales que tenían la mayoría en los Concejos Municipales. A esto hay que agregar el centralismo que existía, las pocas

60. Las organizaciones con fines políticos son agrupaciones de carácter permanente, lícitamente conformadas por ciudadanos, para participar en la dinámica política de la Nación, en cualquiera de sus ámbitos y postular candidatos en los diversos procesos electorales.

61. La Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones establece que los partidos políticos son nacionales y regionales (art.8).

62. Son agrupaciones de ciudadanos debidamente inscritos en el registro electoral, que tienen como única finalidad postular candidatos para los cargos de Alcaldes y concejales. Estos grupos tienen una vigencia temporal: desde el día de su inscripción ante la Comisión de Participación Política y Financiamiento del Consejo Nacional Electoral y hasta el día de la celebración de los comicios para el cual fueron debidamente creados.

materias municipales que gestionaban y los escasos recursos con que contaban los Municipios. Los Concejos Municipales eran unos órganos alejados de la colectividad que los elegía, que no daban respuestas a las crecientes demandas de la población, dominados por los partidos nacionales que hacían vida en el Municipio. Durante muchos años los concejales se eligieron por listas cerradas y bloqueadas, que confeccionaban los partidos políticos, lo cual llevó a que actuaran más como representantes de los partidos políticos que de los electores, siguiendo las líneas partidistas.

Desde la década de los ochenta y noventa comienza un fuerte sentimiento antipartidista, planteándose la necesidad de reformarlos y democratizarlos. Así el movimiento vecinal que se desarrolló en los Municipios se propuso romper el monopolio de los partidos políticos sobre la participación a nivel municipal, a través de dos vertientes: reformar el sistema electoral e insertar mecanismos de participación y control municipales (Hanes de Acevedo, 1993:191). Estas dos propuestas se lograron primero con las reformas de las normas legales y luego a través de la Constituyente de 1999.

La Asamblea Constituyente de 1999 no los denomina partidos políticos sino organizaciones con fines políticos y establece algunas regulaciones con la finalidad de democratizarlas⁶³. Para el ex constituyente Ricardo Combellas haber eliminado del texto constitucional la expresión partidos políticos fue un error inadmisibles, porque el concepto de partido político ha sido definido con rigurosidad por la ciencia política y el derecho constitucional contemporáneos. Concluye afirmando “la aberración partidocrática que conoció el sistema político venezolano no nos autoriza para borrar de un plumazo un concepto tan relevante, que existe y se resiste independientemente de lo que diga la Constitución, y que indudablemente se impone (...) sobre las expresiones que estampó el constituyente: organizaciones y asociaciones con fines políticos” (Combellas, 2001: 90).

63La Constitución de 1999 prevé métodos democráticos para la organización, funcionamiento y dirección de las asociaciones con fines políticos; los organismos de dirección y sus candidatos a cargos de elección popular deben ser seleccionados en elecciones internas con la participación de todos sus integrantes (para evitar que los cogollos o máximos dirigentes sean los que a dedo designen a los candidatos); y, la eliminación del financiamiento de las asociaciones políticas con fondos provenientes del Estado. La ley debe regular varios aspectos: el financiamiento privado a las organizaciones con fines políticos y prever mecanismos de control que aseguren la pulcritud en el origen y manejo de las contribuciones privadas; las campañas políticas y electorales, duración, límite de gastos y democratización; y, el financiamiento de la propaganda política y de las campañas electorales. Se prohíbe a las direcciones de las asociaciones con fines políticos contratar con entidades del sector público (art.67).

Además con la Constitución de 1999 la participación política ya no se da sólo a través de los partidos políticos, sino que ellos son unos actores más del proceso político⁶⁴, tienen una función que cumplir, pero que la comparten con las organizaciones y movimientos sociales a través de los cuales los ciudadanos participan políticamente.

A pesar de todos los cambios en la LOPPM para incorporar mecanismos de participación directa de la comunidad y en las distintas leyes que regulan el sufragio, hay que señalar que los partidos políticos nacionales y regionales siguen teniendo importancia en el ámbito local sobre todo en la participación electoral porque siguen siendo ellos los que postulan candidatos bien sea por la vía uninominal o de listas.

6. CONCLUSIONES

1. El Municipio es -en la legislación venezolana- el nivel de gobierno más cercano al ciudadano y como parte del Estado Federal tiene la responsabilidad de respetar, garantizar y promover el ejercicio de los derechos políticos.

2. El derecho a la participación política directa se ejerce a nivel municipal mediante los cabildos abiertos, asambleas de ciudadanos, consulta popular, iniciativa legislativa, referéndums, presupuesto participativo, contraloría social y medios de comunicación alternativos. De todos estos mecanismos el más utilizado en la actualidad es la asamblea de ciudadanos. Los referéndums, sobre todo el revocatorio, se han solicitado ante el Consejo Nacional Electoral pero han prosperado pocos desde la vigencia de la Constitución de 1999. Los gobiernos municipales deberían hacer un esfuerzo por promover la participación de los ciudadanos en forma directa, organizando y poniendo en marcha en forma permanente estos instrumentos a fin de dar mayor legitimidad a las decisiones y políticas adoptadas y tener mayor respaldo de la ciudadanía.

3. El sufragio activo o derecho al voto permite a los electores elegir a los poderes ejecutivo y legislativo con el sistema electoral consagrado en la le-

64. La Exposición de Motivo de la Constitución de 1999 indica que "(...) se produce la ruptura con el sistema partidocrático que ocupó un largo espacio en nuestra historia política reciente, al eliminarse la sumisión de la participación democrática a la organización en estructuras partidistas, como único vehículo a utilizar. Por el contrario, se consagra el derecho de asociación con fines políticos con amplitud, garantizando la aplicación de principios democráticos en la constitución, organización, funcionamiento e igualdad ante la ley, dado el interés público de las actividades que cumplen las organizaciones con fines políticos.

gislación electoral. El pasivo da la facultad a los ciudadanos, que cumplan con los requisitos para cada cargo de elección popular, de postularse por iniciativa propia o a través de los partidos políticos o los grupos de electores para ser elegidos.

4. El derecho a tener acceso a las funciones públicas en los órganos y entes municipales, en condiciones de igualdad, con sistemas de administración de personal y carrera administrativa basados en el mérito. Sin influencias político-partidista y sin discriminaciones basadas en el sexo o las opiniones políticas. Todo lo contrario a lo que sucede en la mayoría de los Municipios venezolanos.

5. El derecho de los ciudadanos residentes de un Municipio a recibir cuentas de sus representantes y la correspondiente obligación de los Alcaldes y concejales de rendir cuentas de su gestión. La mayoría de los Alcaldes cumplen con la presentación de sus Memorias y Cuentas, no así los concejales.

6. El derecho a manifestar, en forma pacífica, con distintos objetivos como protestar o apoyar la gestión local o para transmitir demandas y aspiraciones a las autoridades, sin más requisitos que su notificación a la autoridad municipal, para que tome las previsiones necesarias para asegurar que la manifestación se realice sin ningún tipo de perturbación. En los últimos tres años este derecho ha sido vulnerado y casi prohibido en los Municipios gobernados por el Partido Socialista Unido de Venezuela para los sectores de la sociedad venezolana que adversan al gobierno.

7. El derecho de los ciudadanos de asociarse con fines políticos, conformando grupos de electores municipales para postular candidatos y participando en la vida política de Municipio a través de las organizaciones con fines políticos creadas a nivel nacional o regional.

8. BIBLIOGRAFÍA

- Anduiza, E. y Bosch, A. (2004). *Comportamiento político y electoral*. Ariel, Barcelona.
- Aragón, M. (1998a). "Derecho de sufragio: principio y función". En D. Nohlen, S. Picado y D. Zovatto (Comps). *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina* (pp. 89-103). Fondo de Cultura Económico, México.
- Aragón, M. (1998b). "Derecho Electoral: Sufragio Activo y Pasivo". En D. Nohlen, S. Picado y D. Zovatto (Comps). *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina* (p.p. 104-122). Fondo de Cultura Económico, México.
- Biscaretti di Ruffia, P. (1982). *Derecho Constitucional*. Tecnos, Madrid.
- Centro Carter (2013). *Misión de Estudio del Centro Carter sobre Elecciones Presidenciales en Venezuela. Informe Final*. Centro Carter.
- Centro Carter (2006). *Reflexiones y aportes para la reforma de la legislación electoral venezolana*. Centro Carter.
- Combellas, R. (2001). *Derecho Constitucional. Una introducción al estudio de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. McGraw-Hill, Bogotá.
- Comisión Andina de Juristas (1997). *Protección de los Derechos Humanos*. Definiciones operativas. CAJ, Lima.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Democracia y Derechos Humanos en Venezuela. Doc. 54. 30 de diciembre de 2009 en <http://www.cidh.org>
- Dieter, N. (1994). *Sistemas electorales y partidos políticos*. Universidad Nacional Autónoma de México, Fondo de Cultura Económica, México.
- Dowse, R. E. y Hughes, J. A. (1975). *Sociología Política*. Alianza, Madrid.
- Font, J. y Blanco, I. (2001). "Conclusiones". En J. Font (Coord). *Ciudadanos y decisiones públicas* (p.p. 219-235). Ariel, Barcelona.
- García Pelayo, M. (1984). *Derecho Constitucional Comparado*. Alianza, Madrid.
- Gomà, R. y Rebollo, Ó. (2001). "Democracia local y ciudadanía activa: reflexiones en torno a los presupuestos participativos". En J. Font (Coord). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Ariel, Barcelona.
- Gómez L. (1998). "Ciudadanía, sociedad civil y municipio". En C. Mascareño. *Descentralización, Gobierno y Democracia* (pp. 231-248). CENDES, Caracas.
- Hanes de Acevedo, R. (1993). "Los vecinos: La movilización de los recursos del municipio". En J. Kelly (Dir). Gerencia Municipal (pp. 183-210). IESA, Caracas.
- Krennerich, M. (1998). "Elecciones y contexto político". En D. Nohlen, S. Picado y D. Zovatto (Comps). *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina* (pp. 25-31).

Fondo de Cultura Económico, México.

Lijphart, A. (1984). "Estados Unidos en Consejo Supremo Electoral", *Simposio Sistemas Electorales Comparados, con especial referencia a nivel local*, Caracas, pp. 87-96.

Peces-Barba, G. y otros (1977). *Sobre las libertades políticas en el Estado español (expresión, reunión y asociación*. Fernando Torres editor, Valencia.

Piñango, R. y Malavé, J. (1993). Conclusiones: La complejidad de la gerencia municipal. En J. Kelly (Dir). *Gerencia Municipal* (p.p. 210-225). IESA, Caracas.

Torres Muro, I. (1991). *El derecho de reunión y manifestación*. Civitas y Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid.

Virtuoso, J. (2011). "Financiamiento de los partidos políticos y campañas electorales en Venezuela". En P. Gutiérrez y D. Zovatto (Coords). *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina* (pp. 533-546). México: Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral, OEA y UNAM.