

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS
PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE PARTICIPACIÓN
Elaborado desde Unidos Para Legislar (UPALE)**

Iniciativa desde la sociedad

A partir del contenido de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela sancionada en 1999, la sociedad venezolana en general y los diferentes actores del quehacer político, económico, social y cultural adquieren una herramienta para justificar el tema de la participación ciudadana como un tema de interés para el desarrollo de la experiencia organizada de las comunidades, fortalecida por el uso de las leyes y la necesidad de involucrar al pueblo en la toma de decisiones que afectan su presente y futuro como Nación que aspira a organizar los mecanismos institucionales que favorecen la democracia participativa.

En agosto del año dos mil un conjunto de organizaciones y personalidades deciden la constitución de un espacio de encuentro y deliberación para el desarrollo legislativo de la participación reconocida en la Constitución, así surge el esfuerzo colectivo en "Unidos para legislar" (UPALE) a los efectos de apoyar el PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE PARTICIPACIÓN POPULAR, CIUDADANA Y COMUNITARIA, tomando en cuenta las explicaciones y el contenido de un trabajo de investigación sobre la Constitución Participativa, encomendado por la Asociación civil SINERGIA para conocer el nuevo marco constitucional y orientar sus acciones a favor de la sociedad civil venezolana.

Los resultados demuestran la importancia de la participación en la Constitución y la necesidad de concretar acciones que favorezcan el desarrollo de este derecho en nuestro país, entendiendo la necesidad de una Ley Orgánica sobre el tema, que se concreta como una ley marco contentiva de los principios orientadores de la actividad legislativa para desarrollar el derecho a participar y la organización del Estado venezolano para dar respuesta a las exigencias del texto constitucional en esta materia.

En todo caso, estaríamos hablando de un texto legal que desarrolla aspectos de la participación política, económica y social, establecida en la Constitución como un derecho y un deber que se manifiesta a través de diferentes medios, enunciados en la Carta Magna a título de ejemplo, para ser desarrollados por la vía legal, de conformidad con el anteproyecto en definitiva denominado PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE PARTICIPACIÓN.

En este esfuerzo se valora el compromiso y la disposición manifestada desde el seno de la Asamblea Nacional para cumplir con esta misión legislativa, se le proporcionan las pautas generales de los motivos expuestos en agosto de 2000, y se le propone una metodología para la construcción de los consensos necesarios en el desarrollo de la participación en materia legislativa, se acompañan los eventos de consulta bajo la responsabilidad de la Comisión Permanente de

Participación Ciudadana, Descentralización y Desarrollo Regional a quien se le encomendó presentar el proyecto de ley.

Estudio de la Constitución

Las organizaciones reunidas en UPALE estudiamos la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), nos encontramos con un texto bastante amplio, distribuido en 10 títulos, 350 artículos, una disposición derogatoria y 18 disposiciones transitorias. Abordamos su estudio a partir del tema de la participación ciudadana, por considerar que estamos frente a un contenido medular que nos permite entender a cabalidad sus cambios jurídicos e institucionales, enunciados en la exposición de motivos decretada por la Asamblea Nacional Constituyente para acompañar el preámbulo y el texto general de la constitución, según la publicación en Gaceta Oficial correspondiente al viernes 24 de marzo de 2000, allí se expresan los elementos de la democracia y la sociedad participativa y protagónica que se presenta como necesaria a los efectos de concretar los cambios derivados del proceso constituyente y la nueva Constitución.

Se tiene presente que la participación en Venezuela ya tiene antecedentes en el texto de la derogada Constitución de 1961 y en diversas leyes que estas referidas al ejercicio de los derechos constitucionales o el reconocimiento de diversas formas de organización de la sociedad, sin olvidar por supuesto las leyes aprobatorias de tratados o convenios internacionales que incorporan el derecho a participar en las instancias gubernamentales que tienen todas las personas, a partir de los derechos humanos. Esta realidad jurídica es reconocida en los estudios vinculados a la reforma del Estado, promovidos desde la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, COPRE, para formular diversas propuestas de acercamiento de los ciudadanos a las decisiones públicas, igual circunstancia tiene el reconocimiento de la participación en el ámbito de los municipios, para destacar las actividades de las asociaciones de vecinos y otras organizaciones representativas de las comunidades, estudiadas como bases legales de la actividad vecinal o la participación ciudadana, en instrumentos como la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1989 y su Reglamento Parcial N° 1 sobre la Participación de la Comunidad aprobado en 1990.

Este reconocimiento nos ayuda a percibir los avances y la profundización de la participación en el texto Constitucional de 1999, en la cual se nota la diversidad de disposiciones relacionadas con la experiencia de la participación y el reconocimiento de distintos sujetos de derecho que interactúan con las instancias gubernamentales.

Entre los aspectos novedosos de la CBRV esta la inclusión del derecho a participar que tienen todos los habitantes del territorio nacional, en ejercicio de la soberanía popular y la ciudadanía, asumir las referencias constitucionales nos

obliga a la consideración especial de los artículos 62, 70 y 184, sin olvidar el deber de participación solidaria de conformidad con el artículo 132.

Una forma de abordar las referencias constitucionales sobre la participación ciudadana esta en el establecimiento de las relaciones o vínculos entre los artículos citados y otras normas específicas, a partir de las concordancias existentes, igualmente el tener presente que la participación no es un proceso aislado.

En primer lugar, la participación se encuentra directamente relacionada con las diferentes opciones organizativas y las actividades que cumple el Estado, pensemos por ejemplo, en las políticas de descentralización, planificación y desarrollo económico y social. En segundo lugar, desde la perspectiva de la sociedad la participación se relaciona con elementos como la corresponsabilidad, la solidaridad, la organización de las comunidades, la defensa y protección de los derechos humanos y la educación ciudadana.

A la vista de estas consideraciones estaríamos hablando del ejercicio de una nueva cultura política marcada por la presencia activa de la ciudadanía en las decisiones de las diferentes instancias y poderes que concretan el Poder Público en nuestro país, que llevará tiempo para que se haga realidad es un hecho innegable, sin embargo esperamos que la herramienta legal propuesta sea de utilidad para avanzar hacia la meta deseada..

Asumimos el destacar el carácter protagónico del pueblo, que se concreta en las actuaciones de los ciudadanos, dejando como espacio natural de la acción participativa a los municipios, como centros de servicios locales y expresión de la autoridad más cercana a las comunidades, teniendo presente la posibilidad de establecer las parroquias. Sin olvidar la presencia de los estados como entidades territoriales que dan vida y contenido a la política de la descentralización, un compromiso asumido desde el Poder Nacional, que en definitiva da cabida a la participación de las comunidades representadas en diversas organizaciones vecinales y comunitarias, generalmente identificadas como organizaciones no gubernamentales, en concordancia con el derecho de asociación y la descentralización participativa reconocidos en los artículos 52 y 184 de la Constitución.

Pautas generales

Con el auspicio de UPALE y diversas organizaciones de la sociedad civil venezolana y el esfuerzo compartido desde la Asamblea Nacional se establecieron un conjunto de reuniones y eventos para dar forma a la propuesta del Proyecto de Ley, atendiendo a ciertos elementos de orientación.

Un primer elemento a considerar esta en la necesidad de conocer el nuevo texto constitucional, para garantizar su aplicación y cumplimiento, en los términos sancionados la Asamblea Nacional Constituyente y aprobados por el pueblo de Venezuela referendo del 15 de diciembre de 1999.

Un segundo elemento esta en la necesidad de desarrollar el texto constitucional mediante la Ley, a partir de las modalidades, los procedimientos, las instancias y los sujetos en que se concreta el derecho a participar, incluyendo como los actores fundamentales al Estado y la Sociedad.

Cuando se habla del Estado, como organización político jurídica de la sociedad, hay que mencionar la división del Poder Público, en los términos del artículo 136 de la CRBV, y cuando se habla de la Sociedad, hay que tener presente las modalidades de organización y las referencias contenidas en el mismo texto constitucional para tratar la sociedad en general, la sociedad civil o la sociedad organizada, como sujetos colectivos del acontecer participativo.

La participación es un proceso complejo que establece la relación directa entre actores políticos y sociales, en razón de construir colectivamente las decisiones que inciden en la resolución de los problemas de las comunidades o la búsqueda de alternativas para generar las respuestas gubernamentales ante las demandas de la sociedad, generalmente relacionadas con la protección o el efectivo cumplimiento de los derechos humanos consagrados en la propia Constitución. Elementos como los anotados justifican plenamente la necesidad de la diversidad normativa para definir los componentes de la participación en Venezuela, en el contexto de la gobernabilidad democrática y el establecimiento de un nuevo marco jurídico.

Líneas matrices del Proyecto

El proyecto en referencia lo hemos planteado como una exigencia de los artículos fundamentales que orientan la participación ciudadana en el texto constitucional, en el marco del sistema democrático y un esquema de distribución de las competencias públicas en diferentes instancias, bajo la dirección de funcionarios electos directa o indirectamente por la intervención de los ciudadanos, como titulares de la soberanía popular.

En su denominación se sucedieron cambios a partir de las sucesivas reuniones hasta llegar a la propuesta definitiva de PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE PARTICIPACIÓN, que se acompaña a la presente exposición de motivos.

En un esfuerzo por encontrar las líneas matrices que darían forma al proyecto de ley que impulsamos una primera fuente de información nace del texto de los artículos que ya hemos mencionados, es decir, los artículos 62, derecho a participar, 70, medios de participación, y 184, descentralización participativa, sin olvidar el deber de participación solidaria de conformidad con el artículo 132.

Incluimos el último artículo tomando en cuenta que los deberes son la referencia obligada como contrapartida de los derechos, generalmente se imponen a partir

de las leyes, y expresan acciones de obligatorio cumplimiento para los ciudadanos, estamos conscientes de que existen otras normas constitucionales relacionadas directamente con la participación, y se puede ampliar la enumeración en función de las relaciones indirectas con el tema, pero asumimos estos cuatro artículos como fundamentales.

Un primer aporte lo encontramos en las referencias contenidas en los artículos de la Constitución con relación a la necesidad de que exista la Ley, cuando expresan lo siguiente:

1 .- Es obligación del Estado y deber de la Sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica. (artículo 62)

2 .- La ley establecerá las condiciones para el efectivo funcionamiento de los medios de participación previstos en este artículo. (artículo 70)

3 .- La ley creará mecanismo abiertos y flexibles para que los Estados y los Municipios descentralicen y transfieren a las comunidades y grupos vecinales organizados los servicios que éstos gestionen previa demostración de su capacidad para prestarlos. (artículo 184)

4 .- Toda persona tiene el deber de cumplir sus responsabilidades sociales y participar solidariamente en la vida política, civil y comunitaria del país, promoviendo y defendiendo los derechos humanos como fundamento de la convivencia democrática y de la paz social. (artículo 132)

Un segundo aporte de necesaria consideración se refiere a que en el proceso de participación interviene el Estado, representado en el Gobierno, entendido en sentido amplio, en concordancia con el artículo 6, y en la Administración Pública, en concordancia con el artículo 141, cuyas actuaciones se rigen necesariamente por el principio de legalidad, si tomamos en consideración el artículo 137, en acatamiento de un principio general indicado por la Constitución.

Un tercer aporte en esta materia es que la participación ciudadana se manifiesta en todas las opciones y alternativas de división del Poder Público, artículo 136, indicando diferentes medios y mecanismos de participación, generalmente remitidos a lo expresado en la Ley, en el ámbito de la Constitución se encuentran muchas referencias sobre el tema, que varía de un autor a otro, a título de ejemplo mencionamos los aportes del Constituyente Allan Brewer-Carías y el Abogado Juan Garay, quienes elaboran obras comentadas de la Constitución y establecen índices de obligatoria consulta sobre el tema de la participación.

En este mismo sentido se puede citar el estudio realizado por el Abogado José Gregorio Delgado Herrera, a quien se le encomendó la coordinación del proyecto de Ley que presentamos a la consideración de la Asamblea Nacional.

✓ Según Allan Brewer-Carías, encontramos las siguientes referencias:

Participación 55; 62; 102; 141.
Participación ciudadana 128; 168, 173, 184, 2; 187; 4; 253, 255; 2; 294.
Participación política 6; 70; 125; 299.
Participación solidaria 79; 80; 81; 132.

✓ Según Juan Garay, encontramos las siguientes referencias:

Participación del Pueblo
Declaración, 6,62, 132.
Ley reguladora, 70.
Promoverla por la Asamblea Nacional, 187, 4.
Diversos medios de participación, 70.
Participación en partidos políticos, 67
En la seguridad de las personas y las propiedades, 55.
En la designación de jueces, 255.
En materia electoral, 294.
A nivel municipal, 168, 182, 184.

✓ Según José Gregorio Delgado Herrera, encontramos las siguientes referencias:

Participación como principio

Gobierno participativo, 6, 18.
Participación en los procesos de transformación social, 102
Participación en la Administración Pública, 141.
Promoción de la participación, 178.
Descentralización participativa, 184.
Participación en el Poder Electoral, 294.

Participación como derecho deber

Derecho a la seguridad personal, 55
Derecho a la participación política, 62
Medios de participación, 70
Participación con relación a los jóvenes, 79.
Participación con relación a los ancianos, 80.
Participación con relación a las personas con discapacidad, 81.
Participación en salud, 83,84.
Participación en seguridad social, 86.
Participación en los beneficios de la empresa, 91
Asociaciones de carácter participativo, 118
Participación de los pueblos indígenas en demarcación de tierras, 119
Participación de los pueblos indígenas en programas específicos, 123.
Participación política de los pueblos indígenas, 125.
Deber de participación, 132

Participación como relación con el Poder Público

Asociaciones con fines políticos, 67

Participación en la conservación ambiental, 127
Participación en la ordenación del territorio, 128
Participación ciudadana municipal, 168
Gobierno municipal participativo, 171, 173.
Participación como ingreso municipal 179, 3°
Participación en la actividad legislativa, 187, 4°
Planificación participativa, 299

Otro ejemplo en la amplitud que la Constitución otorga a la participación, puede ser la referencia a las instancias de planificación y postulaciones, figuras nuevas que serán desarrolladas por la Ley, si tomamos en cuenta lo expresado para la presentación de peticiones o propuestas de los ciudadanos y las comunidades:

Las instancias de planificación

- ✓ Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, art.166
- ✓ Consejo Local de Planificación Públicas, art. 182.
- ✓ Consejo Federal de Gobierno, art. 185.

Las instancias de postulación

- ✓ Comité de Postulaciones Judiciales, art. 270.
- ✓ Comité de Evaluación de Postulaciones del Poder Ciudadano, art. 279
- ✓ Comité de Postulaciones Electorales de Candidatos del Consejo Nacional Electoral, art. 295.

Otra línea a tomar en cuenta es la diversidad de actores y expresiones organizadas que se derivan de los medios de participación y los espacios de participación que indica la misma Constitución, para ser reflejados en leyes nuevas o las reformas de las leyes existentes.

En este aspecto proponemos en concreto que en el Proyecto de Ley Orgánica de Participación se hagan las remisiones a las diferentes leyes que pueden estar relacionadas directamente con la participación ciudadana o el derecho a participar, ambos consagrados en la misma Constitución.

A continuación desarrollaremos los diversos aspectos contenidos en la propuesta de ley, en el entendido que se aspira a lograr que su articulado sea aprobado por la Asamblea Nacional.

Al momento de sancionar la ley y publicarla adquiere relevancia la presente exposición de motivos, en razón de que su contenido sería publicado conjuntamente con el texto legal, en concordancia con el contenido del artículo 58 del Proyecto.

Al establecer esta condición los legisladores están siguiendo la tendencia de otras leyes previamente sancionadas en nuestro país, como es el caso de la Ley Orgánica sobre Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas, el Código Orgánico

Procesal Penal y la Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente. En respuesta a un aporte educativo que permitirá a los usuarios de la Ley entender los elementos explicativo del articulado.

Denominación del Proyecto

Inicialmente nos inclinamos a establecer como denominación del Proyecto como LEY ORGÁNICA DE PARTICIPACIÓN POPULAR, CIUDADANA Y COMUNITARIA, tomando en cuenta las explicaciones y el contenido de un trabajo de investigación solicitado desde Sinergia sobre el contenido participativo de la Constitución, en el entendido de referirse a una ley marco. En el desarrollo de las discusiones y consultas en torno al proyecto de Ley se determinó la necesidad de simplificar la denominación propuesta y dejar solamente la referencia a la LEY ORGÁNICA DE PARTICIPACIÓN, sin incorporarle ningún calificativo en razón de la diversidad reconocida en nuestra Constitución para el tema de la Participación y tomando en cuenta la dificultad teórica de establecer las definiciones precisas en las diferentes modalidades de la Participación .

Igualmente se toma como referencia propuestas alternativas vinculadas al tema como es el caso de los elementos ofrecidos por el colectivo denominado "Equipo Comunitario Técnico de Apoyo para la Participación", bajo la coordinación de la Diputada Haydée Machin, donde participan distintas asociaciones, fundaciones e instituciones públicas y privadas, allí se elabora una propuesta denominada igualmente "Anteproyecto de Ley Orgánica de Participación Ciudadana". Con énfasis en el desarrollo de los medios de participación establecidos en el artículo 70 de la Constitución y aportando elementos teóricos para la definición de la Participación Ciudadana.

Porque se otorga la denominación de "Orgánica" al proyecto que se presenta?

La Constitución de la República en su artículo 203 establece que "Son leyes orgánicas las que así denomina esta Constitución; las que se dictan para organizar los poderes públicos o para desarrollar los derechos constitucionales y las que sirven de marco normativo a otras leyes. Todo proyecto de ley orgánica, salvo aquel que la propia Constitución así califica, será previamente admitido por la Asamblea Nacional, por el voto de las dos terceras partes de los y las integrantes presentes antes de iniciarse la discusión del referido proyecto de ley. Esta votación calificada se aplicará también para la modificación de las leyes orgánicas. Las leyes que la Asamblea Nacional haya calificado de orgánicas serán remitidas, antes de su promulgación, a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, para que se pronuncie acerca de la constitucionalidad de su carácter orgánico. La Sala Constitucional decidirá en el término de diez días contados a partir de la fecha de recibo de la comunicación. Si la Sala Constitucional declara que no es orgánica la ley perderá ese carácter. (...)".

Señala la doctrina que el constituyente al establecer la denominación "ley orgánica" lo que ha pretendido es "impedir que por leyes especiales se deroguen

disposiciones que se refieran a la organización de ciertos poderes o a las formalidades que deban reunir determinadas leyes"

Asimismo ha sostenido otro sector de la doctrina , que en razón de lo establecido en el artículo 203 de la Constitución, se han concebido cuatro interpretaciones las cuales permiten conocer el alcance y propósito del citado artículo, a saber: una primera interpretación según la cual "la Constitución estableció una supercategorías de leyes formales al consagrar la figura de las leyes orgánicas (...) La especialidad de las leyes ya no significa para las mismas la cualidad de aplicación preferente frente a otras leyes, por cuanto si estas son orgánicas tienen el poder de derogarlas", una segunda interpretación, la cual expone que "la Constitución se ha limitado a establecer una norma de política legislativa, ordenándole al legislador que cuando debe legislar sobre materias reguladas por leyes orgánicas, someta dichas materias a las disposiciones generales que ellas establecen, así como a su espíritu e intención", la tercera interpretación, referida a la jerarquía mas que al contenido de la ley, y estrechamente relacionada con la primera interpretación, sustenta que "las leyes orgánicas si constituyen una supercategoría de leyes y en consecuencia a ellas debe someterse la ley especial pero solo en las materias que la misma trata" por último tenemos la cuarta interpretación "que identifica las leyes orgánicas con las leyes de base o leyes fundamentales, estimado que las mismas son de aplicación preferente a la ley especial en todo aquello en que ellas constituyan el desarrollo de expresas normas constitucionales, tales como las normas relativas a las garantías que el texto fundamental establece y a las reglas de organización de las estructuras esenciales del Estado"

Nuestra Constitución, a diferencia de otros sistemas constitucionales, establece en su artículo 203 un criterio formal para la determinación de la naturaleza, jerarquía o rango de un texto normativo, referido a la necesidad de que el carácter orgánico le sea atribuido por las dos terceras partes de los integrantes de la Asamblea Nacional antes de iniciarse la discusión del respectivo proyecto de ley.

Por qué dejar solo "PARTICIPACIÓN"?

Se habla tanto de participación que cada sector o grupo tiene su propia definición, a los efectos del proceso de construcción de una definición, es oportuno establecer una serie de elementos que se han construido desde la perspectiva del trabajo popular, concretado entre otras organizaciones por CESAP, a los efectos de guiar la reflexión se indican los siguientes:

- 1.- La participación es un derecho.
- 2.- La participación es una condición para la libertad.
- 3.- La participación es un cambio de relación.
- 4.- Participar es tomar parte.

En la perspectiva de las leyes, los elementos de la participación se definen en función de los sujetos de derecho que la concretan y el ámbito de acción donde se establece institucionalmente, sin olvidar por supuesto los propósitos políticos,

legales, sociales o económicos que se pretenden alcanzar mediante los diferentes instrumentos legales relacionados con la participación.

En el ámbito legal se considera la existencia de la participación ciudadana o comunitaria, entendida como un derecho o un proceso social dirigido a establecer las condiciones o los contenidos de las decisiones de los organismos públicos, en la mayoría de las situaciones se toman como referencia los medios de participación y los actores que ya están presentes en el texto constitucional.

PARTICIPACIÓN COMO INTERVENCIÓN

Si partimos de la noción de participación ciudadana, que se nos ofrece desde la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, la misma es entendida como:

“La intervención de los individuos, en cuanto ciudadanos, en asuntos fundamentalmente políticos, en los procesos de toma de decisiones o en los de formación de políticas públicas”. (COPRE, 1998)

Para concretar la participación el texto constitucional menciona el uso de los mecanismos políticos, sociales y económicos contenidos en el artículo 70 y las instancias gubernamentales de planificación y postulación.

Otra opción que debemos tener presente es el contenido de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, que desarrolla mecanismos específicos de participación, a todo lo largo de su articulado y destacándose el Título X relacionado con la Participación de la Comunidad, sin descartar por supuesto el contenido de su Reglamento Parcial N° 1, cuyas normas se pueden desarrollar en la futura reforma de la Ley.

Para entender los objetivos de la participación conforme a la CRBV, es oportuno recordar que es un principio que identifica al Gobierno y a la Administración Pública (artículos 6 y 141) que se expresa en profundizar la democracia participativa, fundamentada en la soberanía y el protagonismo del pueblo y los ciudadanos. (artículos 5 y 70)

Si recuperamos la información en el artículo 184 de la CRBV, tendremos varias opciones, atendiendo en qué se participa. Al considerar un estudio completo del texto constitucional se pueden obtener otras áreas o espacios en los cuales se da la participación ciudadana.

A la vista de los artículos 62, 70, 132 y 184 se nos presenta un plan de construcción práctica de la democracia participativa, teniendo presente la diversidad de acciones que pueden tomar los ciudadanos para hacer efectivo el control social sobre la gestión pública.

Estamos iniciando un camino que es bastante amplio, en este sentido, el Estado y las diferentes instituciones deben tener presente que la participación ciudadana incide en todas sus actividades, si tomamos en cuenta la intervención que establece el propio texto constitucional, en sus artículos 62 y 184.

Para su desarrollo legislativo se indican como fundamentales los cuatro artículos ya explicados, sin embargo, tomando en consideración el estudio realizado para la Escuela de Vecinos de Venezuela, de los 350 artículos que conforman el texto de la CRBV, 130 se relacionan directa o indirectamente con el tema de la participación, y 31 artículos se refieren a diferentes acepciones del término participar o el desarrollo de diferentes nociones de participación e incluso los diferentes niveles y medios que la concretan.

En este aspecto es recomendable tener presente las referencias directas en los artículos de la propia CRBV, y tener presente los artículos que se relacionen entre sí, los criterios varían entre los diferentes estudiosos de la Constitución.

En esta materia es conveniente tener presente el contenido de la Exposición de Motivos de la CRBV para aclarar el sentido y el alcance de los diferentes artículos que hemos mencionado, a partir de la última publicación oficial de fecha 24 de marzo de 2000 y el análisis literal de cada una de las normas anotadas.

Etimológicamente la palabra “participación” proviene del latín “partem capere” que se traduce en “tomar una parte” o “tomar parte”. Desde esta perspectiva la participación individual o colectiva se reconoce como la posibilidad de involucrarse en las decisiones o en los actos que se producen desde los organismos públicos, con sentido de colaboración y cooperación de los ciudadanos y las organizaciones sociales en la gestión pública, en esta materia un aporte novedoso es concebir la participación como una forma de “control social sobre la gestión pública” (Veeduría Distrital del Distrito Capital de Santa fe de Bogotá, **Diez estrategias para el control social de la gestión pública**, Calí – Colombia, 1996)

En esta materia recomendamos la revisión de los documentos de la Conferencia Episcopal Latinoamericana, producidos en Medellín (1968), Puebla (1979) y Santo Domingo (1992) que nos ofrecen elementos fundamentales sobre la doctrina social de la Iglesia en el tema de la participación y las organizaciones intermedias, que se reflejan plenamente en los principios enunciados en el texto constitucional, un ejemplo claro lo tenemos en el compromiso individual y colectivo que se le exige a los ciudadanos en general y a las organizaciones sociales en los diferentes aspectos de la participación, agregados en los artículos 62, 168 y 184, 2 cuando se hace referencia a:

1.- La participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su pleno desarrollo, tanto individual como colectivo.

2.- Incorporando la participación ciudadana al proceso de definición y ejecución de la gestión pública y en el control y evaluación de sus resultados, en forma efectiva, suficiente y oportuna, conforme a la ley.

3.- La participación de las comunidades y ciudadanos, a través de las asociaciones vecinales y organizaciones no gubernamentales, en la formulación de las propuestas de inversión ante las autoridades estatales y municipales

encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión, así como en la ejecución, evaluación y control de obras, programas sociales y servicios públicos en su jurisdicción.

Estamos convencidos de que este protagonismo del pueblo, los ciudadanos y las comunidades y sus organizaciones, tendrán como herramienta favorable la Ley Orgánica que presentamos para el desarrollo del derecho a participar y que sirve de marco normativo a otras leyes sobre la participación.

PARTICIPACIÓN COMO PROCESO SOCIAL

Desde la perspectiva de la doctrina hay otra noción de la participación, que se nos ofrece desde los estudios dirigidos a la Promoción del hombre, tomando como referencia los aportes de la doctrina social de la Iglesia, que por cierto se adapta bastante a los criterios constitucionales sobre la participación,¹ allí la participación es entendida como:

“Un proceso social, continuo y dinámico en virtud del cual los integrantes de una comunidad, a través de sus organizaciones legítimas y representativas y de los canales establecidos deciden, aportan y reciben en la realización del bien común”. (PROHOMBRE, 1980)

En concordancia con esta noción, se establecen *cinco características básicas* en el proceso de participación:

1. - **Activo**, implica esfuerzo y dinamismo.
2. - **Consciente**, nace de un conocimiento de hechos y circunstancias, supone análisis de circunstancias y alternativas.
3. - **Libre**, opta sin coacción, porque la razón lo escoge libremente y no por imposición externa.
4. - **Responsable**, se asume un compromiso y se responde por él, porque sé esta convencido que este compromiso vale la pena.
5. - **Eficaz**, satisface las necesidades y aspiraciones de la población, obtiene resultados y utiliza los medios disponibles.

En atención a estos elementos se clasifica la participación en dos modalidades: **participación pasiva o receptora**, con relación a la recepción de bienes, servicios y recursos o en función de la búsqueda o la exigencia de las obligaciones del Estado y **participación activa o contributiva**, con relación a las contribuciones de la población organizada para lograr la solución de sus problemas y la promoción o ejecución de programas gubernamentales.

El proceso de participación debe respetar el principio de autoridad y el principio de subsidiariedad con respecto a las decisiones y las acciones que ejecutan los entes

públicos, generando los espacios y los medios que permiten garantizar las actuaciones del sector privado y las organizaciones representativas de la sociedad. La participación es un tema generalizado en el texto constitucional, en todo caso se puede obtener una visión general de conformidad con las normas que ya hemos indicado sobre el tema.

En razón de esta diversidad de contenidos, al momento de elaborar el articulado y la estructura de los capítulos del proyecto de ley se incorporan las nociones de participación complementadas con los calificativos de política, solidaria ciudadana, en respuesta a los diversos contenidos constitucionales en el tema, aportando elementos de orientación al legislador, pero, en la última versión se eliminan de la denominación general del proyecto de ley.

Principales contenidos del Proyecto

El texto del proyecto de ley se desarrolla a partir del enunciado de diez (10) capítulos generales, divididos solamente en artículos para facilitar la comprensión y lectura de la Ley una vez aprobada.

Inicialmente se pensó en mantener la tradicional técnica legislativa de hacer su presentación de su contenido en Títulos, capítulos y artículos, tomando en cuenta las ideas y los aportes sucesivos que se puedan obtener de la consulta pública en diferentes eventos realizados o los aportes de los especialistas en el tema de la participación, se decidió finalmente la modalidad de capítulos y artículos solamente.

En esta tendencia seguimos el ejemplo de la Ley Orgánica del Ambiente de 1976, primera Ley Orgánica que incorpora formalmente a nuestra legislación la participación ciudadana, como un elemento necesario para lograr el objeto fundamental de esta norma.

En todo el proyecto de ley se tendrá en cuenta las modalidades de la participación ciudadana, entendida en la perspectiva de un derecho político y un proceso complejo que involucra al Estado y a la Sociedad, allí aportamos tres definiciones básicas, con carácter eminentemente referencial y no limitativo para los legisladores de la participación..

LA PARTICIPACIÓN SOLIDARIA

ARTÍCULO 19- **Definición legal.** La participación solidaria será definida en las diferentes leyes atendiendo al desarrollo del principio de la solidaridad y tomará como referencia los diferentes sujetos de derecho indicados en las normas específicas, respetando el contenido de los artículos de la Constitución sobre esta materia.

LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA

ARTÍCULO 25. - **Definición legal.** La participación política será definida en las diferentes leyes atendiendo al desarrollo del principio de la representación o la participación directa y tomará como referencia los diferentes derechos y deberes políticos o los medios de participación indicados en las normas específicas, respetando el contenido de los artículos de la Constitución sobre esta materia.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

ARTÍCULO 30. - **Definición legal.** La participación ciudadana será definida en las diferentes leyes atendiendo al desarrollo del principio de la subsidiariedad y tomará como referencia las actuaciones individuales o colectivas de los ciudadanos, como sujetos de derecho, indicados en las normas específicas, respetando el contenido de los artículos de la Constitución sobre esta materia.

Las materias propias de cada capítulo se derivan de su correspondiente denominación, entendiendo que desarrollan el objeto de este instrumento jurídico, que se ha decidido enunciar así:

ARTÍCULO 1. - **Objeto de la Ley.** Esta ley tiene por objeto establecer los principios rectores para el desarrollo legislativo del derecho a participar, los medios, las instancias gubernamentales o comunitarias, sus diferentes expresiones, los recursos, la educación ciudadana y la organización del Estado para la participación de conformidad con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Entre las disposiciones fundamentales se destacan: la definición de participación, los medios y las instancias de participación, las modalidades de participación ciudadana, solidaria y política, la referencia a los recursos y la educación para la participación, para finalizar con la necesaria estructura organizativa del Estado para el desarrollo de la participación.

En las disposiciones finales y transitorias, se incluyen otros elementos puntuales sobre el tema, que no se encuentran expresamente desarrolladas en el articulado básico, sin olvidar las normas generales presentadas en los aspectos iniciales del proyecto.

A los efectos de conocer y entender los diferentes capítulos del Proyecto de Ley se propone establecer su denominación específica conforme al enunciado siguiente:

Capítulo I Disposiciones Generales

Capítulo II De los medios de participación

Capítulo III De las instancias de participación

Capítulo IV De la participación solidaria

Capítulo V De la participación política

Capítulo VI De la participación ciudadana

Capítulo VII De los recursos para la participación

Capítulo VIII De la educación ciudadana para la participación

Capítulo IX De la organización del Estado para la participación

Capítulo X Disposiciones finales y transitorias

Si tomamos como referencia las denominaciones expuestas se encuentra la idea general de lo que contiene cada capítulo de la propuesta legislativa, y se facilita a cualquier interesado el obtener los datos que requiere para el desarrollo legislativo de la participación, en plena concordancia con la Constitución.

En el colectivo que redactó la propuesta legislativa se dio importancia capital al contenido de la exposición de motivos, por eso, se presenta a continuación los elementos que dan forma a cada capítulo, destacando el contenido de ciertas normas específicas, a fin de que se entienda plenamente los propósitos y el espíritu que las orienta al momento de someterlas a la consideración de la Asamblea Nacional.

LA ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA

DECRETA.-