

NOTAS SOBRE LA PARTICIPACION CIUDADANA EN LA PLANIFICACION TERRITORIAL

CARLOS M. AYALA CORAO*

Profesor de Derecho Constitucional
y Derecho Administrativo
en la U.C.A.B. y U.C.V

SUMARIO:

INTRODUCCION

I. MECANISMOS ESPECIFICOS DE LA PARTICIPACION CIUDADANA EN LA PLANIFICACION TERRITORIAL.

1. PLANES DE ORDENACION TERRITORIAL

- A. PLAN NACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO
- B. PLAN REGIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO
- C. PLAN DE ORDENACION URBANISTICA
- D. PLAN DE DESARROLLO URBANO LOCAL
- E. CAMBIO DE ZONIFICACION

2. TIPOS DE PARTICIPACION

- A. INFORMACION
- B. CONSULTAS PUBLICAS
- C. LAS AUDIENCIAS PUBLICAS

3. CARACTERISTICAS

- A. LEGITIMACION
- B. OBLIGATORIEDAD
- C. CARACTER NO VINCULANTE

II. MECANISMOS GENERICOS DE PARTICIPACION CIUDADANA EN LA PLANIFICACION TERRITORIAL

1. LA INICIATIVA LEGISLATIVA

2. LA SOLICITUD DE RECONSIDERACION DE ORDENANZAS

INTRODUCCION

La participación ciudadana, de los particulares o de los administrados en la vida administrativa, es un concepto contemporáneo. Hasta el siglo XIX, la Administración era considerada como un poder autosuficiente, separado de los particulares, es decir aislada del contorno social, ya que los particulares no podían participar en las decisiones de la Administración.

La idea de una participación ciudadana surge como crítica al modelo burocrático de administrar, en el cual los funcionarios públicos estaban aislados del medio social y en consecuencia sus decisiones no tenían sustrato alguno. Por ello, fue necesario introducir medios de participación ciudadana, que rompieran esa impermeabilidad de la administración, buscando la adecuación de la actuación administrativa al entorno social.

Así, la participación ciudadana se va a desarrollar a consecuencia de una serie de cambios que se fueron operando a raíz del advenimiento del Estado Social, entre los que tenemos:

- 1.** La descentralización territorial, mediante la transferencia de competencias del poder nacional a los poderes regionales, provinciales, estatales, departamentales, o municipales.
- 2.** El cambio en la concepción del poder de la Administración, de mero garante del orden público o prestador activo de servicios, pasando a tener más importancia la eficacia en la gestión, y dejándose a un lado la sola aplicación impersonal de las leyes generales. En este cambio, el Estado Social va en busca de una conciliación entre los intereses de la Administración (generales) con la voluntad de los particulares.
- 3.** La economía concertada, que comienza a perfilarse en la época de la segunda postguerra, en la cual la Administración no busca proveerse de bienes y servicios, sino que busca administrar conjuntamente con la colaboración activa de los particulares, entre otros mecanismos, a través de la celebración de diversos convenios.

La idea de participación se convierte así en una ideología y comienza a hablarse inclusive de una "euforia de participación".

A pesar de estos cambios sucedidos en Estados Unidos y en Europa, en 1961 la Constitución de Venezuela consagra, que el gobierno es (y será) "representativo", más no participativo. Ello obedece al principio clásico de democracia representativa como expresión de la soberanía nacional ejercida a través del sufragio. En este contexto, nuestra Constitución consagra la noción de participación política, pero referida únicamente a la ejercida a través de los partidos políticos (artículo 114). Y en términos de participación ciudadana extrapartidos, nuestro Texto Fundamental de 1961 sólo dejó consagrados los mecanismos de la iniciativa popular de leyes nacionales (artículo 165, ordinal 5), y el referéndum aprobatorio de la reforma general de la Constitución (artículo 246).

El Estado meramente representativo trae como consecuencia la ineficacia y la corrupción en la Administración, al no poder los gobernados ejercer control efectivo sobre los gobernantes.

La superación de este esquema de democracia meramente representativa, requiere la introducción de instituciones que permitan la participación directa de los ciudadanos en las decisiones políticas.

Ahora bien, dado el carácter sustancialmente democrático de nuestro sistema político constitucional (artículo 4), podemos afirmar, que el derecho de los ciudadanos a participar en la actividad administrativa es un derecho "inherente a la persona humana". La Constitución señala en su artículo 50, que "La enunciación de los derechos y garantías contenidos en esta Constitución no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ella". En virtud de esta cláusula, la Constitución no limita los derechos a los señalados expresamente en ella; sino que reconoce igualmente como tales a todos aquellos derechos inherentes a la persona humana, aunque no figuren expresamente enunciados en la Constitución. Entre esta categoría de derechos se encuentran los reconocidos en diferentes tratados, acuerdos y convenios internacionales celebrados y ratificados por el Estado venezolano.

El llamado "derecho de participación", se encuentra consagrado en el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el artículo 20 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y en la Convención Americana de Derechos Humanos en su artículo 23. Conforme estos instrumentos, toda persona tiene el derecho a participar en el gobierno y en la dirección de los asuntos públicos de su país, bien sea directamente o por medio de representantes escogidos libremente. Esta última forma de participación, es decir, de participación por medio de representantes, está suficientemente desarrollada en los instrumentos legislativos nacionales, que reglamentan el derecho al sufragio.

En el presente artículo nos vamos a referir a la participación directa de los ciu-

dadanos en el gobierno y en la dirección de los asuntos públicos, a través de la Administración Pública. Se trata por tanto, de la participación del ciudadano como miembro simplemente afectado por el interés general, excluyendo del objeto de nuestro estudio la intervención del ciudadano en la administración como "parte" de un procedimiento por ser titular de derechos o intereses propios "uti singulis" regulado en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (LOPA).

Ahora bien, lo que se busca con la participación ciudadana, no es supeditar la administración a la voluntad de los particulares; sino incluir en las decisiones o actuaciones de la administración referencias al interés general, buscando una validez efectiva de las mismas. Así partiendo del "Derecho a la Ciudad", definido por H. Tefebure, los ciudadanos ("utis cives"), se encuentran facultados para participar efectivamente en la configuración y ordenación de su ciudad, ya que éstos son los destinatarios inmediatos de todas las ventajas, limitaciones y cargas, producto de la ordenación del territorio.

La ordenación del territorio ha sido definido por J. M. Auby y Rober Ducós-Ader, como "la búsqueda que tiene por objeto organizar y repartir en el cuadro geográfico de un país, las diversas actividades humanas, en función de una normalización de las necesidades del individuo y de la colectividad".

Por su parte, conforme a esos fundamentos anotados, la Ley Orgánica de Ordenación del Territorio, en su artículo 2 define la "Ordenación del Territorio" de la siguiente manera:

..."La regulación y promoción de la localización de los asentamientos humanos, de las actividades económicas y sociales de la población, así como el desarrollo físico espacial, con el fin de lograr una armonía entre el mayor bienestar de la población, la optimización de la explotación y uso de los recursos naturales y la protección y valorización del medio ambiente, como objetivos fundamentales del desarrollo integral".

De las dos definiciones anteriormente citadas, podemos concluir que la Ordenación del Territorio es una política estatal (a largo plazo), mediante la cual se trata de coordinar las medidas que en esta materia pueda tomar la Administración Pública, ya que el territorio y sus habitantes se ven afectados tanto por la actividad del sector público como del privado.

Esta política no está limitada a los problemas urbanos y al urbanismo, sino que incluye todo lo relacionado con la localización industrial, ordenación rural, reformas agrarias, conservación y protección del medio ambiente; lo que persigue modificar y mejorar las condiciones económicas y sociales de un país, sus regiones y localidades.

En efecto, los planes territoriales nacionales, regionales, locales o especiales de Ordenación del Territorio, son vinculantes para todos los sectores (tanto público como privado) y es por ello, que se ha establecido una participación adecuada, en la elaboración y apro-

bación de esos planes, de todos los sectores (públicos o privados) que puedan verse afectados.

La ordenación del territorio, por repercutir directamente en el entorno vital del individuo y como miembro de una comunidad, es necesaria su participación como ciudadano en el proceso de elaboración de la voluntad administrativa en ese sector. Es por ello, que en el ámbito de la Ordenación del Territorio es donde han surgido novedosas formas de participación "utis cives".

Este derecho a participar, o específicamente el derecho de participación en la conformación de la voluntad administrativa relativa al territorio y al urbanismo, corresponde a todo ciudadano -vecino que pueda verse afectado con dicha decisión-, en virtud de ser habitante de la comunidad objeto del plan. Pero ya que la vecindad no es una situación jurídica sino de hecho, la cual no se identifica con la titularidad que se tiene sobre una propiedad inmobiliaria, también existen otros ciudadanos, que sin ser vecinos de la comunidad, tienen en esta materia un interés legítimo o un derecho subjetivo, por encontrarse dentro del área de la comunidad bienes de su propiedad o por tener en ésta algún otro derecho real. Un ejemplo es el caso de las personas que sin habitar en una determinada urbanización, por lo cual no son vecinos, tienen en ésta una parcela, y por lo tanto en caso de proponerse un cambio de zonificación en el sector se vería afectados (positiva o negativamente) en su derecho de propiedad.

I. MECANISMOS ESPECIFICOS DE LA PARTICIPACION CIUDADANA EN LA PLANIFICACION TERRITORIAL.

En nuestro sistema jerarquizado de ordenación del territorio, tanto la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio (LOOT) como la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística (LOOU), prevén una serie de planes, en los cuales para su elaboración se establecen mecanismos de participación ciudadana. En virtud de ello, consideramos importante reseñar con carácter previo, la definición y el contenido de cada uno de los planes de ordenación territorial previstos en dichos instrumentos legislativos.

1. PLANES DE ORDENACION TERRITORIAL

A. PLAN NACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

El Plan Nacional de Ordenación del Territorio (PNOT) es un instrumento a largo plazo que sirve de marco de referencia especial, con un contenido de carácter general y cuyo destinatario básico es el sector público, donde se establecen los lineamientos generales para la mejor utilización del suelo, para controlar y organizar la expansión urbana, para delimitar las grandes áreas y espacios verdes y los lineamientos de la preservación del ambiente, del desarrollo turístico y del desarrollo industrial, etc. (artículo 9, LOOT).

Este Plan debe comprender las bases técnicas y económicas para la ejecución del propio plan, las cuales se formularán en concordancia con la dinámica del desarrollo del país. Así mismo, debe contener los grandes lineamientos del uso y destino del suelo, los grandes trazados de las vías de comunicación, así como la localización de aeropuertos y puertos, las grandes obras de protección de los recursos naturales, el sistema de ciudades a nivel regional, la localización de los grandes complejos industriales y minerales. Todos estos lineamientos generales, deben desglosarse en planes sectoriales a corto plazo.

B. PLAN REGIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

El Plan Regional de Ordenación del territorio (PROT) es un instrumento a largo plazo, que desarrolla los lineamientos generales en el ámbito de la respectiva región. Este Plan tiene como directrices generales, los usos a que debe destinarse prioritariamente el territorio regional de acuerdo a sus capacidades económicas, ecológicas y a sus condiciones específicas, la localización de las principales actividades agropecuarias, mineras y del sector servicio, los lineamientos generales del proceso de urbanización y del sistema regional de ciudades, la política que incentiva la ejecución de los planes de ordenación del territorio, la localización de los proyectos de infraestructura a nivel regional y los lineamientos generales de las redes de transporte y comunicación (artículo 11, LOOT).

La ordenación del territorio adquiere su verdadero sentido a través de la planificación regional, ya que ésta permite el establecimiento de equilibrios entre las regiones a escala nacional.

C. PLAN DE ORDENACION URBANISTICA

El Plan de Ordenación Urbanística (POU) representa la concreción espacial urbana del Plan Nacional de Ordenación del Territorio y del Plan Regional, ya que en él se establecen los lineamientos de la ordenación urbanística en el ámbito territorial local (municipio o distrito metropolitano), y los lineamientos de la inversión pública y la inversión privada en función de la política habitacional, de renovación urbana, de vialidad y demás servicios comunes y urbanos (artículo 18, LOOT y artículos 17, 21 y 22 LOOU).

Estos planes deben expresarse legalmente mediante una resolución emanada del Ministerio de Desarrollo Urbano; y entran en vigencia a partir de la fecha de su publicación en la Gaceta Oficial (artículo 28, LOOU).

D. PLAN DE DESARROLLO URBANO LOCAL

El Plan de Desarrollo Urbano Local (PDUL) establece las precisiones en cuanto a la determinación sobre usos y sus intensidades, tomando en consideración las directrices y determinantes establecidas en los Planes de Ordenación Urbanística. Estos planes de desa-

rollo Urbano Local (PDUL) contienen la definición del desarrollo urbano en términos de población, base económica, control del medio ambiente; la clasificación del suelo, la delimitación de áreas libres y áreas verdes, la localización para edificaciones y servicios públicos, el trazado de la red vial y de la red de dotación de agua y la de identificación de los terrenos privados que serán afectados por la ejecución del plan, etc. (artículo 34, LOOU).

El PDUL se expresa legalmente a través de la aprobación definitiva de la Cámara Municipal; y entra en vigencia a partir de la fecha de su publicación en la Gaceta Municipal.

E. CAMBIO DE ZONIFICACION

Los cambios de zonificación son una modificación que se hace a los planes de desarrollo urbano local, específicamente en cuanto a la clasificación del suelo contenida en las ordenanzas municipales de zonificación, debiendo cumplir con los requisitos de consulta aprobación y control previstos en la Ley.

En principio, estos cambios no pueden hacerse en forma aislada o singular, ni antes de los diez (10) años de aprobada la zonificación original, salvo que este cambio sea necesariamente justificado (artículo 46, LOOU).

2. TIPOS DE PARTICIPACION

Los planes territoriales antes descritos, son vinculantes tanto para el sector público como para el sector privado. Debido a ello, la Ley Orgánica de Ordenación del Territorio y la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística, establecen un sistema especial tanto para la elaboración como para la aprobación de estos planes, con el fin de garantizar la participación adecuada en dichos procesos, de todos los sectores interesados. Ahora bien, dentro de los sectores interesados se encuentran tanto el público como el privado; pero en el presente trabajo resaltaremos la participación de los administrados o ciudadanos, como integrantes del llamado sector privado de la sociedad.

A. INFORMACION

La información constituye un presupuesto esencial, ya que la participación supone ante todo una información amplia y adecuada del contenido de los hechos que la motivan. Esta tiene su fundamento legal en el artículo 168 de la Ley Orgánica del Régimen Municipal, el cual establece al respecto que "Los Municipios y los Distritos deben suministrar la más amplia información sobre su actividad y promover la participación de todos los ciudadanos en la vida local...".

Al establecer los mecanismos de participación ciudadana en la elaboración de los planes, la Ley Orgánica de Ordenación del Territorio no hace referencia expresa a la información, como tal. Sin embargo, de la lectura del artículo 28 de la citada Ley, se infiere el

mecanismo previo de la información, ya que esta disposición prevé que tanto el “Plan Nacional de Ordenación del Territorio” como el “Plan Regional”, se someterán al conocimiento público, con el objeto de oír la opinión de los interesados. De esta manera se establece tácitamente el mecanismo de la información, ya que para que pueda existir un proceso de consultas, es necesario que con anterioridad se informe debidamente a los ciudadanos del contenido del proyecto de plan del que se trata.

Así mismo, la LOOT consagra en su artículo 30, que los “Planes de Ordenación Urbanística”, antes de su aprobación serán sometidos a un periodo de audiencias públicas, a fin de que los interesados puedan conocerlos. De esta normativa aparece claramente la necesidad de informar del contenido del plan a los interesados (mediante audiencias públicas), antes de la aprobación del mismo, para que éstos puedan emitir -con posterioridad- sus observaciones.

La Ley en referencia establece también, en su artículo 32, que en el proceso de elaboración del proyecto del “Plan de Areas bajo Régimen de Administración Especial”, es requisito indispensable someter el mismo al conocimiento público, lo cual implica que deberá informársele a los interesados del contenido del Plan, a fin de que éstos puedan emitir sus respectivas opiniones.

Finalmente, la LOOT prevé que los “Planes Sectoriales” en el proceso de su elaboración deberán someterse al conocimiento público, con el objeto de oír la opinión de los interesados.

En la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística, la situación se plantea mucho más claramente, ya que ésta sí hace referencia expresa a la información como un presupuesto de la participación ciudadana.

El artículo 38 de esta Ley, prevé que la elaboración del proyecto del “Plan de Desarrollo Urbano Local”, será sometido a la Cámara Municipal para que ésta autorice su publicación, a los efectos de la información pública necesaria. Es decir, el proyecto del PDUL debe someterse a un proceso de información mediante su publicación, con anterioridad a la etapa de consultas públicas.

Los plazos para este proceso de información deben ser dados a conocer en un periódico de circulación local, en anuncios que precisarán los sitios de exposición del Plan.

El principio de la publicidad como medio para hacer efectiva la información pública se prevé, también, para cuando el Plan de Desarrollo Urbano Local se encuentre debidamente aprobado. Así el párrafo primero del artículo 42 de la LOOU señala, que una vez aprobado el Plan por el Concejo Municipal, éste procederá a la publicación del mismo en Gaceta Municipal, a fin de hacerlo público, con el objeto de garantizar a la ciudadanía en general la información correspondiente. Sin embargo, ésta última publicidad la consideramos más bien referida al principio de publicidad de los actos de efectos generales, en aras de la seguridad jurídica ciudadana.

En cuanto, a los “Planes de Desarrollo Urbano Local” la LOOU establece que cualquier reforma o modificación queda también sujeta al proceso de información previa previsto para la sanción de los mismos. Por último, en cuanto a los “cambios de zonificación”, el artículo 46 eiusdem, dispone que deberá informársele al público el nuevo uso propuesto para la zona afectada, a fin de poder oír públicamente a los interesados.

B. CONSULTAS PUBLICAS

La Ley Orgánica de Ordenación del Territorio (LOOT) regula el proceso de consultas públicas como mecanismos de participación, tanto en la etapa de elaboración como para la etapa de aprobación de los planes de ordenación del territorio.

La LOOT prevé mecanismos de consulta pública, en relación a los proyectos de los diversos planes. Así en su artículo 27, establece que durante la elaboración del proyecto de plan, las Secretarías Técnicas adelantarán un proceso de consultas, de conformidad con lo establecido en el reglamento, a fin de garantizar la participación de todos los niveles de la Administración Pública y de la colectividad en general, en la elaboración de los mismos.

Por otro lado, en el artículo 28 eiusdem se consagra que una vez elaborado el proyecto tanto del “Plan Nacional de Ordenación Urbanística” así como el “Plan Regional”, se someterán los mismos al conocimiento público, con el objeto de oír la opinión de los interesados y recibir los aportes de la comunidad debidamente organizada. Este proceso de consultas se realizará a través de organismos representativos de la colectividad.

El mecanismo participativo de la consulta pública, también está previsto respecto a los “Planes de Ordenación de las Areas bajo Régimen de Administración Especial”. En el artículo 32 de la LOOT se establece que el proyecto de dichos planes, en su proceso de elaboración deberá ser sometido al conocimiento público, a fin de oír la opinión de los interesados y de la comunidad debidamente organizada.

Por último, el mecanismo de la consulta pública, se prevé expresamente en el artículo 30 de la LOOT, respecto de los “Planes de Ordenación Urbanística”.

Igualmente la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística, consagra la participación mediante consultas públicas en la elaboración y aprobación de los “Planes de Desarrollo Urbano Local”. De conformidad con lo previsto en el artículo 38 de la mencionada Ley una vez elaborado el proyecto de plan, el mismo será sometido a la Cámara Municipal a fin de que ésta autorice su publicación a los efectos de la información y consultas públicas necesarias. Esta etapa de consulta pública se llevará a cabo durante un lapso de sesenta (60) días continuos, durante los cuales, los interesados podrán hacer las observaciones que estimen convenientes.

Los plazos para esta etapa de consulta se darán a conocer en un periódico de circulación local, mediante anuncios que deben precisar el o los sitios de exposición del plan, las horas de audiencias y demás formalidades necesarias (artículo 39).

Por último, la LOOU también prevé la participación en las modificaciones o reformas de los Planes de Desarrollo Urbano Local, así como en los cambios de zonificación.

El Artículo 45 de dicha Ley, dispone que cualquier reforma o modificación en los "Planes de Desarrollo Urbano Local", se sujetará a los mismos requisitos de información y consulta previstos para su sanción original.

Asimismo, el artículo 46 eiusdem establece que para que pueda verificarse cualquier "cambio de zonificación", es condición indispensable la constancia de la consulta realizada a la correspondiente asociación de vecinos, si la hubiere, o a la mayoría absoluta de los vecinos (lo cual será determinado por la Oficina Municipal de Planificación Urbana). Aprobado en primera discusión el proyecto de Ordenanza sobre cambios de zonificación, el Concejo Municipal determinará el día y la hora en que se oírá públicamente a los interesados.

C. LAS AUDIENCIAS PUBLICAS

Las audiencias públicas constituyen el segundo mecanismo de participación ciudadana en los procesos de elaboración de los planes territoriales. Estas se encuentran previstas tanto en la Ley Orgánica de Ordenación del Territorio como en la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística.

La LOOT prevé en su artículo 30, que los "Planes de Ordenación Urbanística" serán sometidos a un período de audiencia pública de sesenta (60) días continuos, a fin de que los interesados puedan conocerlos y emitir las observaciones respectivas.

Asimismo la LOOU establece en su artículo 38, que una vez finalizado el lapso de sesenta (60) días continuos del proceso de información y consulta, se abrirá un lapso de sesenta (60) días continuos para recibir en audiencia a los representantes de organismos públicos y privados que tengan injerencia en el "Plan de Desarrollo Urbano Local", a fin de conocer su opinión con respecto al mismo.

3. CARACTERISTICAS

Los mecanismos de participación ciudadana en el proceso de elaboración y aprobación de diversos planes de ordenación territorial, gozan de las características en relación a su legitimación; carácter no vinculante; y obligatoriedad.

A. LEGITIMACION

De conformidad con los principios previstos en la LOOT, los legitimados para participar en la elaboración y aprobación de los Planes Nacionales, Sectoriales y Regionales de Ordenación del Territorio y en los Planes de Ordenación Urbanística, a través de los mecanismos previstos en esta Ley, son los organismos públicos y privados nacionales, regionales, estatales o municipales, que integren los diferentes sectores interesados del país o el ámbito

especial específico de que se trate.

Así mismo la Ley en referencia, señala como legitimados, a los interesados con el fin de recibir los aportes de la comunidad debidamente organizada. Es importante destacar que como ciudadanos o administrados interesados, se refiere no sólo a aquellos que sean titulares de un simple interés en el Plan de que se trate.

Por último, la Ley también señala como legitimados a los distintos organismos representativos de la colectividad; entre estos organismos encontramos a las Asociaciones de Vecinos, las organizaciones sindicales, gremiales y otras agrupaciones representativas de sectores de la comunidad legalmente constituídas.

Especialmente en la elaboración y aprobación de los "Planes de Desarrollo Urbano Local", de conformidad con lo previsto en la LOOU, se consideran legitimados para participar en dichos procesos, a los interesados y a los organismos públicos y privados con injerencia en el Plan.

Por último para los casos de "cambio de zonificación", la LOOU otorga legitimación, en cuanto a participación se refiere, a las Asociaciones de Vecinos (si la hubiere) o alternativamente a la mayoría absoluta de los vecinos del área que determine la Oficina Municipal a cargo de las funciones de planificación urbana.

B. OBLIGATORIEDAD

De la intención del Legislador se deduce el carácter obligatorio de los mecanismos de participación ciudadana en los Planes Territoriales, ya que tanto la Ley Orgánica de Ordenación del Territorio, como la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística utilizan fórmulas de carácter imperativo como "será sometido", "se someterá" y "deberá ser sometido"; las cuales evidencian que el Legislador incluyó estos mecanismos de participación en la etapa de elaboración y aprobación de los planes territoriales, como requisitos obligatorio dentro del proceso en cuestión.

Sin embargo, el artículo 46 de la LOOU, establece expresamente una excepción al principio general de la obligatoriedad, al consagrar que no se requerirá la consulta de los vecinos del sector afectado, en aquellos casos de "cambios de zonificación" antes de los diez (10) años, cuando sea necesario adecuar el sector a políticas o programas de interés nacional.

C. CARACTER NO VINCULANTE

La LOOU consagra en su artículo 40 el principio del carácter no vinculante, tanto de las observaciones como de los alegatos que se formulen en relación con el Plan de Desarrollo Urbano Local, para el organismo urbanístico autor del mismo. En este sentido, la falta de aceptación de los alegatos de los interesados, no dará lugar a recurso alguno, con la excepción de que se trate de violaciones de orden urbanístico previsto en la Ley.

La LOOT no prevé expresamente el principio del carácter no vinculante de las observaciones y alegatos emitidos por los interesados, pero evidentemente tampoco hace referencia expresa a que las mismas tengan carácter vinculante. Es por ello, que aplicando analógicamente el principio previsto LOOU se deduce, que tanto las observaciones como los alegatos que formulen los interesados en relación con el Plan Nacional, Regional o Sectorial de Ordenación del territorio, no tienen carácter vinculante, y su falta de aceptación no da lugar a recurso alguno, excepto que se trate de violaciones al orden urbanístico previsto en la Ley.

Por lo cual, en conclusión podemos afirmar que los mecanismos de participación en el procedimiento de elaboración y aprobación de los planes territoriales, son en principio "obligatorios pero no vinculantes".

II. MECANISMOS GENERICOS DE PARTICIPACION CIUDADANA EN LA PLANIFICACION TERRITORIAL

La Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM) de 1989 constituye un primer esfuerzo de superación de nuestro esquema de democracia representativa, para incorporar mecanismos reales de democracia participativa. En efecto, esta Ley consagra una serie de mecanismos de participación política tendientes a promover la incorporación ciudadana en la gestión de asuntos públicos y en su control.

De los mecanismos de participación ciudadana que consagra la LORM, los que tienen mayor incidencia e importancia en la planificación territorial son la iniciativa legislativa local, la solicitud de reconsideración de ordenanzas y el recurso de referéndum.

1. LA INICIATIVA LEGISLATIVA

La iniciativa legislativa es un instrumento de participación consultiva que consiste en la facultad de proponer ante la Cámara Municipal proyectos de ordenanzas (actos normativos de rango legal sancionados por los Concejos Municipales) para su aprobación (artículo 174 LORM). Esta iniciativa corresponde a Asociaciones de Vecinos, Organismos Sindicales o gremiales y a otras agrupaciones representativas de sectores de la comunidad, quienes para estar verdaderamente legitimados requieren del respaldo de vecinos del Municipio o Distrito en un número no menor de un mil, debidamente identificados conforme a la Ley.

Estos proyectos de ordenanzas deberán ser sometidos a la consideración de la Cámara Municipal dentro de los treinta (30) días siguientes a su presentación, para su admisión o rechazo. En caso de que el proyecto sea admitido se le dará el trámite establecido en el Reglamento Interno de la Cámara.

Mediante este instrumento, los vecinos en un Municipio o Distrito a través de las asociaciones u organizaciones comunitarias, podrían presentar ante los órganos adminis-

trativos con competencia en materia de ordenación territorial, proyectos de actos normativos y de carácter general sobre cuestiones o problemas relativas particularmente al Municipio, entre ellas todo lo relacionado con la planificación y ordenación urbanística. Es decir, la iniciativa legislativa local podría igualmente constituir un medio por el cual, los ciudadanos podrían participar en la elaboración de los Planes de Ordenación Urbanística y en los Planes de Desarrollo Urbano Local, ya no como simples vecinos consultados sino como iniciadores, promotores o elaboradores de los Planes que rigen en el territorio del Municipio y que por ende los afectan de un modo directo.

De igual manera, y con la misma justificación participativa, la Ley podría establecer la iniciativa ciudadana frente a la Administración Pública (Nacional o Estatal) para que los ciudadanos y las asociaciones o grupos representativos, puedan introducir proyectos de disposiciones normativas y de carácter general. Los proyectos presentados conforme a esta iniciativa participativa, deberán ser obligatoriamente considerados por el órgano administrativo competente en el caso de la planificación territorial, para admitirlos o rechazarlos en el plazo que determine la Ley.

Sin embargo, es indudable que las iniciativas legislativas positivas como ésta, deben ser complementadas con mecanismos ulteriores que permitan el control de sus resultados, para que la participación llegue a concretarse en líneas de acción política vinculantes para los órganos del poder local. En este sentido, la LORM establece dos mecanismos importantes de control a posteriori: la solicitud de reconsideración de ordenanzas y el recurso de referéndum.

2. LA SOLICITUD DE RECONSIDERACION DE ORDENANZAS

Conforme a la LORM (artículos 176 a 179), el 10% de los vecinos del Municipio o Distrito debidamente identificados, pueden solicitar al Concejo o Cabildo la reconsideración de las Ordenanzas, excepto aquellas de carácter presupuestario o tributario, con el objeto de modificar alguna de sus disposiciones o levantar la sanción a todo o parte de la Ordenanza.

La reconsideración deberá ser formulada mediante solicitud razonada dentro del plazo de tres (3) meses contados a partir de la fecha de publicación de la Ordenanza en la Gaceta Municipal o Distrital, y el Concejo está en la obligación de decidir en un plazo no mayor de sesenta (60) días contados desde la fecha de recibo de la solicitud. Durante este plazo de sesenta (60) días no se suspenden los efectos de la ordenanza objetada.

Sin embargo, si el Concejo Municipal no se pronuncia en el plazo de sesenta (60) días antes indicado, la ordenanza quedará automáticamente suspendida en sus efectos ope legis y erga omnes, por un plazo igual de sesenta (60) días.

Durante este último plazo, readquirirá vigencia y aplicación temporal la ordenanza que haya sido derogada por la ordenanza objetada, si éste fuera el caso.

Dentro del segundo plazo de sesenta (60) días antes señalado, durante el cual

quedan suspendidos los efectos de la ordenanza objetada, cualquier vecino de la comunidad podrá solicitar la nulidad de la ordenanza ante la Corte Suprema de Justicia.

Así, en el caso de los Planes de Desarrollo Urbano Local aprobados por ordenanza por las Cámaras Municipales, los vecinos de conformidad con las previsiones de la LORM, podrían controlar su resultado, mediante el mecanismo de la solicitud de reconsideración de ordenanzas.

La reglamentación de este instrumento frente a la Administración Pública Nacional o Estatal, encargada de la elaboración, realización y aprobación de los planes sobre ordenación del territorio a nivel nacional, o estatal, podría realizarse en base a los siguientes principios: en primer lugar, la legitimación debería estar dada a un número representativo de ciudadanos con derecho a voto. El objeto de la solicitud estaría constituido por los actos aprobatorios de los planes territoriales (Ej. Resoluciones del Mindur), o los decretos, resoluciones y otros actos normativos de rango sub-legal, así como los actos de carácter general, a excepción de los actos de naturaleza tributaria o presupuestaria. La finalidad del recurso sería lograr del órgano competente que dicta el acto, la modificación de algunas de sus disposiciones; o su revocatoria total o parcial. Así mismos, debería establecerse un plazo para que el órgano competente decida (ejemplo 60 días), vencido el cual, si algún administrado decide impugnar ese acto ante la jurisdicción competente, éste quedaría suspendido ope legis y erga omnes, durante el lapso relativamente breve (30 días) en el cual deba decidir el Tribunal competente.

3. EL RECURSO DE REFERENDUM

Una de las innovaciones más importantes sobre mecanismos participativos en la nueva LORM (artículo 175), consiste en el establecimiento de la figura del referéndum, como instrumento de control popular participativo de la "legitimidad" legislativa de los Concejos Municipales y los Cabildos Metropolitanos. En efecto, el artículo 175 de la Ley establece:

"El Concejo Municipal o el Cabildo convocará a referéndum a los electores de la Parroquia, Municipio o Distrito a los fines de la consulta de las ordenanzas u otros asuntos de interés colectivo, con excepción de la ordenanza de presupuesto y de las tributarias, cuando así lo decida la Cámara por el voto de las dos terceras (2/3) partes de sus miembros o lo solicite un diez por ciento (10%), por lo menos, de los vecinos inscritos en la Junta Electoral que tenga jurisdicción en esa entidad. la ordenanza sometida a referéndum requerirá para su validez la aprobación de la mayoría de los votos válidos emitidos".

“La convocatoria a referéndum deberá producirse dentro de los treinta (30) días continuos contados a partir del acuerdo de la Cámara o de la sesión en que se dió cuenta de la solicitud de los vecinos; y el acto de referéndum se celebrará dentro de los sesenta (60) días continuos a partir de la fecha de la convocatoria.

No podrá convocarse a referéndum sobre la misma Ordenanza hasta transcurrido un (1) año de la consulta efectuada.

El Consejo Supremo Electoral ejercerá la organización y vigilancia de los procesos de referéndum, prestará apoyo técnico para su realización y hará del conocimiento del Concejo o del Cabildo sus resultados”.

El referéndum es un verdadero recurso en manos del electorado, para solicitar la revisión de la legitimidad de las decisiones adoptadas por los cuerpos legislativos y ejecutivos.

En efecto, mediante el recurso de referéndum, la colectividad tiene la posibilidad de dejar sin efecto las medidas tomadas por sus representantes contra la opinión mayoritaria de la población. Con lo cual, aumentan las posibilidades de que el ordenamiento jurídico vigente cuente con el apoyo real y no tan sólo formal de los ciudadanos, ya que éstos últimos poseen la facultad de abrogar las normas. De esta forma, combinando la iniciativa popular vinculante y el recurso de referéndum, los ciudadanos podrán adquirir poder de dirección y control sobre sus representantes: darles orientaciones obligatorias y dejar sin efecto medidas impopulares.

Siendo los Planes de Desarrollo Urbano Local, no solo un “asunto de interés colectivo” sino también un acto aprobado por “ordenanza”, de la misma manera es posible plantear el control de su legitimidad, mediante su sometimiento a la consulta ciudadana de referéndum, de conformidad con lo establecido en la LORM.

En el caso de la Administración Nacional o Estatal, que como ya señalamos, es la encargada de todo lo relativo a la política estatal mediante la cual se trata de coordinar las medidas sobre ordenación del territorio, el referéndum, en caso de ser establecido, serviría para controlar la legitimidad de la actuación administrativa respecto a actos administrativos normativos y de carácter general, específicamente sobre los distintos Planes que desarrollan la ordenación del territorio a nivel nacional o estatal. Indudablemente que para ser representativa la solicitud de convocatoria, la legitimación deberá estar asignada al propio órgano superior autor o responsable de la medida así como a los ciudadanos electores habitantes de la comunidad territorial objeto del Plan.

III. CONSECUENCIA DE LA OMISION DE LOS TRAMITES DE CONSULTA

Como hemos visto, en el procedimiento de elaboración y aprobación de los planes de ordenación del territorio, se prevén mecanismos de participación tales como las consultas y las audiencias públicas, los cuales como anteriormente explicamos, tienen carácter obligatorio más no vinculante. Como punto final se nos plantea entonces el problema de los efectos que produciría en la validez del Plan, la omisión de algunas de estas etapas de participación dentro del procedimiento de formación del mismo. Para ello debemos partir de los dos tipos de nulidades previstos en nuestro ordenamiento jurídico: absoluta y relativa.

A. NULIDAD RELATIVA

La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos establece (artículo 19, ordinal 4º), como uno de los supuestos de nulidad absoluta, la ausencia total y absoluta del procedimiento legal. Por ello la falta de tan solo uno de los requisitos dentro del procedimiento de formación de los planes territoriales, no implicaría en principio la nulidad absoluta de los mismos, sino la nulidad relativa según lo establece el artículo 20 de la mencionada Ley, conforme al cual "los vicios de los actos administrativos que no llegaren a producir la nulidad de conformidad con el artículo anterior, los harán anulables".

Así, la falta de uno de los mecanismos de participación, es decir, el incumplimiento de uno de los requisitos previstos en las leyes para la formación de los planes de ordenación del territorio, produciría en principio tan solo la anulabilidad de los mismos.

B. NULIDAD ABSOLUTA

El artículo 46 del Texto Fundamental consagra que:

"Todo acto del Poder Público que viole o menoscabe los derechos garantizados por esta Constitución es nulo..."

Conforme a los principios antes estudiados, la participación es un derecho inherente a la persona humana, reconocido en diferentes instrumentos internacionales, sobre Derecho Humanos; por lo que es a su vez reconocido como un derecho constitucional, en virtud de la cláusula constitucional de numerus apertus establecida en el artículo 50 de la Constitución.

En consecuencia, cuando la Administración Pública Nacional, Estatal o Municipal, o el Concejo Municipal, en el proceso de formación de los diversos planes de ordenación del territorio, omita alguno de los mecanismos de participación consagrados en las leyes que regulan la materia, podríamos afirmar que el Plan estaría viciado de nulidad absoluta por violar un derecho constitucional, como es el derecho a la participación de conformidad con lo previsto en el artículo 46 anteriormente citado.

Podrá argumentarse en contra de esta tesis, que en estos casos únicamente es-

taríamos en un supuesto de nulidad relativa, pues se estaría obviando tan solo un requisito del procedimiento, más no todo él. Este argumento podría fundamentarse directa o indirectamente en el hecho de que la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos solamente sanciona con nulidad absoluta, los casos de “prescendencia total y absoluta de procedimiento” (artículo 19, ordinal 4º).

Sin embargo, la misma LOPA deja a salvo dentro de los supuestos de nulidad absoluta, los casos expresamente determinados por una norma constitucional o legal (artículo 19, ordinal 1º). Y ciertamente, la violación de un derecho constitucional es un supuesto de nulidad absoluta, por expresa disposición del artículo 46 del Texto Fundamental.

Quedaría en todo caso pendiente de determinación, el interesante tema de la jurisdicción constitucional relativo a la identificación de la “violación directa de la Constitución”, ocurrida en cada caso en concreto.

BIBLIOGRAFIA

AYALA CORAO, Carlos M.
“La Participación Ciudadana en el Nuevo Régimen Municipal”,
en la Ley Orgánica de Régimen Municipal 1989,
Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1990.

AYALA CORAO, Carlos M.
“Desarrollo Legislativo Inadecuado de Derechos y Garantías
Constitucionales”, en Constitución y Reforma un Proyecto
de Estado Social y Democrático de Derecho, COPRE,
1991, páginas 295 a 307.

BREWER-CARIAS, Allan R.
“Introducción General al Régimen Legal de
la Ordenación Urbanística”,
en la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística,
Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1988.

BREWER-CARIAS, Allan R.
Ley Orgánica de Ordenación del Territorio,
Editorial Jurídica Venezolana,
Caracas, 1984, páginas 54 y ss.

GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo.
“Principios y Modalidades de la Participación
Ciudadana en la Vida Administrativa”,
en Libro Homenaje al Profesor José Luis Villar Palasi,
Editorial Civitas, S.A., Madrid, 1989.

GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo. PAREJO ALFONSO, Luciano.
Lecciones de Derecho Administrativo,
Editorial Civitas S.A., Madrid, 1981, páginas 136 a 141.

NIKKEN, Pedro. Código de Derechos Humanos,
Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1991.