

## LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA GESTIÓN DE LOS ASUNTOS PÚBLICOS EN EL NUEVO ORDEN CONSTITUCIONAL VENEZOLANO

María Elena León Álvarez

*Abogado*

*Universidad del Zulia*

No solo como derecho político y de información, ha sido incorporada la *rendición de cuentas* en el nuevo orden constitucional venezolano; también es un *principio de la administración pública*, que surge de la concepción del Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela, como *democrático-participativo*, y que se dirige hacia el cambio en la cultura y en los hábitos organizacionales, obstaculizadores en el contexto histórico, “del ejercicio de la función del Estado”, facilitando la corrupción, la ineficacia y la ineficiencia.

En ese sentido, el nuevo texto constitucional se incorpora a la influencia de países como Colombia y Cuba, indiscutibles exponentes del modelo constitucional participativo en el ámbito latinoamericano, en la regulación de instrumentos de participación, no solo respecto al ámbito político, sino también en lo referente a la gestión pública, y a la toma de decisiones de interés colectivo.

Ello plantea una transformación del modelo de gestión de los asuntos públicos en Venezuela, hasta ahora contrario, a pesar de los enunciados constitucionales, a los principios de soberanía popular y de mandato imperativo. Es indiscutible el avance respecto a una democracia que sustentada en la mas abusiva representatividad, mantenía mas como planteamiento formal, que real, el ejercicio de la soberanía por el pueblo.

Sin embargo, asociado a la *rendición de cuentas* como principio de la administración pública o derecho político y de información, el referéndum revocatorio se presenta, como consecuencia natural de su desaprobación; así está excepcionalmente regulado en el caso de los Diputados a la Asamblea Nacional, y bajo la forma de remoción del directorio del Banco Central; pero en lo general, tal vinculación es inexistente en la Constitución de 1999, y en la exigencia de una participación política a favor, de un número igual o superior de los electores que eligieron al funcionario, y siempre que hayan concurrido un número o igual o superior al 25% de los inscritos, de discreta posibilidad.

Partiendo de una investigación documental, basada en la observación tanto externa como interpretativa de fuentes directas de normas jurídicas, y mediante la utilización de lecturas exploratorias y analíticas, el presente trabajo busca analizar la *rendición de cuentas* como principio rector de la administración pública venezolana, y valorar sus enunciados como real instrumento de Reforma del Estado y Democracia, en relación a la tendencia latinoamericana en la que se inserta.

Palabras Claves: Rendición de Cuentas, Nueva Constitución, Venezuela.

## I. INTRODUCCIÓN

Es manifiesto el espíritu del constituyente venezolano de 1999, por incluir instrumentos de participación, mas allá del ámbito político y específicamente del derecho al sufragio.

En ese sentido, la Exposición de Motivos de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, señala expresamente el mandato otorgado por el pueblo soberano de Venezuela, a la Asamblea Nacional Constituyente, “para transformar el Estado y crear un nuevo ordenamiento jurídico que permita el funcionamiento efectivo de una democracia social y participativa...”

Por tal razón, variadas formas de participación tanto política, como “social”, fueron incorporadas en el texto constitucional.

Respecto a las primeras, son enumerados en el artículo 70, como “medios de participación y protagonismo del pueblo en el ejercicio de su soberanía” y dentro de los derechos políticos: la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, la iniciativa legislativa –constitucional y constituyente–, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas, entre otros”.

Respecto a las segundas, puede ser observada una regulación tanto expresa, como dispersa, en la misma Constitución.

En la misma disposición anteriormente citada, y en forma expresa, se mencionan “como medios de participación y protagonismo del pueblo en lo social y económico”: las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas en todas sus formas incluyendo las de carácter financiero, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y solidaridad.

En forma dispersa, se unen a los anteriores como mecanismos de participación social, en el artículo 118, el derecho de los trabajadores y de la comunidad, para desarrollar asociaciones de carácter social y participativo, como las cooperativas, cajas de ahorro, mutuales y otras formas asociativas; y en el artículo 299, respecto al régimen socioeconómico y la función del Estado en la economía, el deber del Estado, conjuntamente con la iniciativa privada, de promover el desarrollo de la economía nacional, para “garantizar una justa distribución de la riqueza, mediante una planificación estratégica democrática, participativa, y de consulta abierta”.

Asimismo, el nuevo orden constitucional prevé, mediante la transferencia de los servicios que gestionen los Estados y los Municipios a las comunidades y grupos vecinales organizados, la promoción de la participación de las comunidades y ciudadanos (as), a través de las asociaciones vecinales y organizaciones no gubernamentales, “en la forma de 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 de su jurisdicción”; artículo 184.

La extensa regulación de los medios de participación, tendría como objetivo: extender la participación, para abarcar también “el proceso de formación, ejecución y control de la gestión pública.”

*“De esta manera, la participación no queda limitada a los procesos electorales, ya que se reconoce la necesidad de intervención del pueblo en los procesos de formación, formulación y ejecución de las políticas públicas, lo cual redundaría en la superación de los déficit de gobernabilidad que han afectado nuestro sistema político debido a la carencia de sintonía entre el Estado y la sociedad”.*

La participación en los asuntos públicos, se presenta mas que como el derecho al sufragio, como un derecho de los ciudadanos, ha ser ejercido directamente o por medio de sus representantes, “en la formación, ejecución y control de la gestión pública” y como “medio necesario para lograr el *protagonismo* que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo”, artículo 62.

En lo que a la gestión pública se refiere, la misma es concebida, como un proceso en el cual se debe establecer “una comunicación fluida entre gobernantes y pueblo”, lo que implicaría:

*“modificar la orientación de las relaciones entre el Estado y la sociedad, para devolverle a ésta última, su legítimo protagonismo”.*

En función de ello, el constituyente de 1999 fundamenta la Administración Pública, en los principios de rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, y sometimiento pleno a la ley el derecho, artículo 141.

Se integra con ello la carta magna, a la tendencia mundial de estrechar el vínculo entre el gobierno y la sociedad mediante la transparencia, y de permitir un control específico de la representatividad, por medio de la rendición de cuentas y/o la consagración expresa de la responsabilidad del Poder Público.

Temprano es aún para valoraciones que atiendan a la ejecución de los postulados constitucionales, pero oportuno es su análisis respecto a la globalización.

Dos de los más importantes modelos constitucionales de carácter participativo, el cubano y el colombiano, avalarían dicha tendencia, a manera de referencia, en el presente análisis acerca de la rendición de cuentas como principio rector de la administración pública venezolana, e instrumento de reforma del Estado y la Democracia.

## II. LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL NUEVO ORDEN CONSTITUCIONAL VENEZOLANO. CONSIDERACIÓN Y ANÁLISIS

A diferencia de la Constitución de 1961, según la cual el gobierno de la República de Venezuela es y será siempre democrático, representativo, responsable y alternativo, y la soberanía, aunque residente en el pueblo, sería ejercido exclusivamente mediante el sufragio, por los órganos del Poder público<sup>1</sup>, de acuerdo a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela<sup>2</sup>, el gobierno de la República y de las entidades político-territoriales que la componen, es democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables<sup>3</sup>. Ello en función de una soberanía que:

“...reside intransferiblemente en el pueblo, quien la ejerce *directamente* en la forma prevista en esta Constitución y la ley, e *indirectamente*, mediante el sufragio, por los órganos que ejercen el Poder Público.

Los órganos del Estado emanan de la soberanía popular y a ella están sometidos”<sup>4</sup>. (subrayado nuestro).

Por tal razón, puede ser considerada nuestra Democracia, como de gobierno semi-directo, entendiéndose como tal: “un sistema intermediario entre el Gobierno Directo y el

1. Artículos 3 y 4 de la Constitución de la República de Venezuela de 1961. *Gaceta Oficial* N°. 662 Extraordinario del 23-1-61.

2. *Gaceta Oficial*, que contiene la Exposición de Motivos, N° 5453 Extraordinario del 24-3-00. La publicación original, sin dicha Exposición, correspondió al 36.860 del 30-12-99.

3. Artículo 6.

4. Artículo 5.

Representativo, que se ha estructurado mediante una combinación entre estos dos sistemas<sup>5</sup>...” en determinadas circunstancias el pueblo puede ser llamado a decidir directamente sobre los asuntos que se le planteen<sup>6</sup>.

En todo caso, esa especificación del sometimiento de los órganos del Estado a la soberanía popular, sincera el carácter popular de nuestra soberanía, escasamente provista<sup>7</sup>, en el pasado, de métodos de control de los representantes o de mandato imperativo.

La incorporación de la rendición de cuentas se realiza en el nuevo texto constitucional, en la búsqueda de una vinculación mas estrecha entre la administración pública y los ciudadanos, por medio de la información de su gestión, y/o como mecanismo de control<sup>8</sup> y sometimiento a la soberanía popular.

“...se consagra el derecho de control por parte del *pueblo* de los representantes electos, el cual abarca la rendición de cuentas públicas, transparentes y periódicas. Tal derecho obliga al representante a cumplir a cabalidad con el programa de gobierno presentado al electorado, así como a mantener una comunicación permanente con el pueblo que lo eligió”<sup>9</sup>. (subrayado y destacado nuestro).

“En la medida en que se amplíe la oferta pública a través de lo público no estatal, sea en forma de producción o de control social, se fortalecen el Estado y la sociedad civil, y de esta manera la propia democracia”<sup>10</sup>.

#### 1. *La rendición de cuentas*

Como principio de la administración pública, y como derecho político, forma parte la rendición de cuentas del nuevo texto constitucional; es evidente sin embargo la obligación que respecto al primero tiene el Estado en lo que a la gestión pública se refiere.

Como principio de la administración pública, de acuerdo al artículo 141:

“La *administración pública* está al servicio de los *ciudadanos* y *ciudadanas* y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho.” (destacado nuestro)

Como derecho político, el artículo 66, señala que:

“Los *electores* y *electoras* tienen derecho a que *sus representantes* rindan cuentas públicas, transparentes y periódicas sobre su gestión, *de acuerdo con el programa presentado*” (destacado nuestro)<sup>11</sup>.

- 
5. “La diferencia respecto al semi-representativo, radica en que éste se conceden ciertas influencias al grupo electoral, pero sin llegar a ser decisivas”. Humberto J. La Roche, *Derecho Constitucional*, Tomo I, parte General, p. 375.
  6. Humberto J. La Roche, *ob. cit.*, p. 372.
  7. “No hay intervención directa de los ciudadanos en la inmediata destitución del Gobernador, por la no aprobación de su gestión, acordada por el voto de las 2/3 partes de los miembros de las Asambleas Legislativas (artículo 24) y en la suspensión del Alcalde por decisión de las 3/4 partes de los miembros del Concejo o Cabildo, por la no aprobación de la Memoria y Cuenta anual de su gestión” ( artículo 69 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal).
  8. Página 9 de la Exposición de Motivos, *ob. cit.*.
  9. Página 3 de la Exposición de Motivos..., *ob. cit.*.
  10. Cunill Grau Nuria, *Repensando lo Público a través de la Sociedad. Nuevas Formas de Gestión Pública y Representación Social*. Caracas, Editorial Nueva Sociedad, 1997, p. 15. La misma autora propone a fin de lograr la “rearticulación de las relaciones entre sociedad y Estado, una reforma administrativa que combata: la apropiación privada del Estado, la actuación auto-referida de la burocracia, la falta de responsabilidad pública (accountability) y la ineficiencia. *Ibidem*, p. 14.
  11. Llama la atención, sin embargo, su no inclusión como medio de participación en el artículo 70.

Principio fundamental de las democracias del mundo es los mecanismos de participación, y entre ellos, los de control de las instancias representativas; respecto a los cuales esta segunda norma, presenta rasgos de evidente particularidad.

En primer lugar, la ubicación de dicho derecho como político<sup>12</sup> comenzaría por descartar su ejercicio a los extranjeros, apartándose de su pretendido carácter popular<sup>13</sup>; de acuerdo a la misma Constitución, los derechos políticos son privativos de los venezolanos y venezolanas, salvo las excepciones establecidas, y la rendición de cuentas no formó parte de las mencionadas excepciones<sup>14</sup>. Asimismo, a pesar de la extensión de la ciudadanía a todos los venezolanos y venezolanas no sujetos (as) a inhabilitación política ni a interdicción civil<sup>15</sup>, respecto al ejercicio de la rendición de cuentas, la norma alude al elector, es decir a mayores de dieciocho años<sup>16</sup>.

Adicionalmente, la utilización expresa de la rendición de cuentas ante los electores (a) como mecanismo de control, resalta por su exclusividad con relación al Poder Legislativo nacional; aún respecto al estatal, los Diputados a los Consejos Legislativos, tendrían dicha obligación en cuanto les fuera aplicable<sup>17</sup>. Asimismo, la rendición de cuentas, o la presentación de “resultados”, solo fue contemplada como exigencia para ciertos representantes: la amplitud con que fue redactado tanto el artículo 114 como el 66, extendería, sin embargo, el derecho, respecto a toda la administración pública o a la gestión de *todos* los representantes del Poder Público<sup>18</sup>, dividido tanto vertical (poder municipal, estatal y nacional), como horizontalmente (poder legislativo, ejecutivo, ciudadano y electoral)<sup>19</sup>.

Acerca del Poder Municipal, no existe regulación constitucional expresa acerca del deber de rendir cuentas<sup>20</sup>; sin embargo se señala que la actuación del Municipio (sic) se cumplirá mediante la incorporación de 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.”<sup>21</sup>

Sobre el estatal, además de la señalada mención supletoria en cuanto al Consejo Legislativo, el texto constitucional establece la obligación de los Gobernadores de presentar cuenta pública y anual de su gestión, ante el Contralor del Estado, e informar de la misma ante el *Consejo Legislativo* y el Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas.<sup>22</sup>

---

12. La ciudadanía en la nueva Constitución de Venezuela se circunscribe a la titularidad de derechos y deberes políticos, de acuerdo con la misma Constitución. Artículo 39.

13. Ver nota 18.

14. Artículo 40.

15. Artículo 39.

16. Artículo 64.

17. Artículo 162.

18. De acuerdo a la Constitución, “el ejercicio indirecto de la soberanía se ejerce a través de los órganos del Poder Público, mediante el sufragio”; artículo 5.

19. Artículo 136.

20. El Poder Municipal, es ajeno al nuevo orden constitucional, lo referente a su organización; ello en virtud de que “la organización de los Municipios y demás entidades locales” se regirá por la Constitución, las leyes orgánicas nacionales, y las leyes estatales. Sin embargo, la Disposición Transitoria Decimocuarta exige, la promulgación de una nueva ley sobre el régimen municipal, y antes de ello se señala: que la gestión de las materias de su competencia, “se cumplirán 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”.

La Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1989, vigente para la fecha, señala tan solo: “que las formas, medios y procedimientos de participación que los Municipios establezcan en el ejercicio de sus funciones, no podrán menoscabar las facultades de decisión que corresponden a los órganos del Gobierno local; y prevé, la suspensión del Alcalde por decisión de las 3/4 partes del órgano legislativo municipal, si se imprueba la Memoria y Cuenta de su gestión anual; sin embargo, la revocatoria del mandato solo procedería mediante referéndum.

21. Artículo 168.

22. Artículo 244.

Con relación al nacional, se recurre frecuentemente a la obligación de presentar mensajes anuales o memorias razonadas; es el caso del Presidente (a) de la República, cuya presentación de un mensaje en el que se daría cuenta de los aspectos políticos, económicos, sociales y administrativos de su gestión durante el año anterior, se haría al inicio de las sesiones ordinarias de la *Asamblea Nacional*<sup>23</sup>; asimismo se prevé la obligación de los Ministros (as) de presentar, dentro de los sesenta días de cada año ante la *Asamblea Nacional*, una memoria razonada y suficiente sobre la gestión del despacho, en el año inmediatamente anterior y de acuerdo a la ley<sup>24</sup>; en general el Poder Ejecutivo, dentro de los seis meses posteriores al vencimiento del ejercicio anual, debe presentar a la *Asamblea Nacional* rendición de cuentas y balance de la ejecución presupuestaria correspondiente<sup>25</sup>.

Respecto al Poder Ciudadano, el Presidente (a) del Consejo Moral Republicano, y los (as) titulares de los órganos del Poder Ciudadano, a saber: el Defensor (a) del Pueblo, el Fiscal General y el Contralor de la República, deben presentar un informe anual, o cuando les sea solicitado, ante la *Asamblea Nacional*.<sup>26</sup>

Sobre el Poder Electoral, se señala como principios de sus órganos: la despartidización de los organismos electorales, la imparcialidad y participación ciudadana, la descentralización, la transparencia y la celeridad,<sup>27</sup> con exclusión de la rendición de cuentas.

No existe mención alguna, igualmente, acerca de la Procuraduría General de la República<sup>28</sup>, Consejo Federal de Gobierno<sup>29</sup>, Vicepresidente (a) Ejecutivo<sup>30</sup>, Consejo de Estado<sup>31</sup>, entre otros.

Digno de destacar es también el caso del Banco Central de Venezuela, ya que a pesar de que se señala el deber de su Directorio acerca de la rendición de cuentas de sus actuaciones, metas y resultados ante la *Asamblea Nacional*<sup>32</sup>, de acuerdo a las Disposiciones Transitorias de la misma Constitución, corresponde al Poder Ejecutivo nacional la *designación* de la mitad de los Directores y del Presidente del Banco Central<sup>33</sup>, siendo el espíritu del constituyente la consagración del derecho de control por parte de pueblo, respecto a los representantes electos.<sup>34</sup>

Unido a lo anterior, la exigencia de una gestión de acuerdo con un programa<sup>35</sup>, se convierte en seria dificultad para cierta categoría de funcionarios públicos, dado el carácter plurinominal de las elecciones y la representación proporcional a que alude la Constitución<sup>36</sup>. Adicionalmente, si bien el derecho radica en un programa específico, no existe regulación acerca de una divulgación, que tienda mas que a la presentación de sus lineamientos, a su *aprobación* por la misma comunidad, en aras de su legitimidad.

---

23. Artículo 237.

24. Artículo 244.

25. Artículo 315.

26. Artículo 276.

27. Artículo 294.

28. Artículo 247.

29. Artículo 185.

30. Artículo 238.

31. Artículo 251.

32. Artículo 319.

33. Disposición Transitoria Cuarta, N° 8.

34. Página 3 de la Exposición de Motivos..., *ob. cit.*

35. Sin perjuicio, a nuestro modo de ver, de la discrecionalidad que por regla general caracteriza a la administración pública, en función de la mutabilidad de las necesidades colectivas.

36. Brewer-Carías, Allan R., *La Constitución de 1999*, Caracas, Editorial Arte, 2000, p. 73.

Es un principio de la administración pública, tanto la rendición de cuentas, como la transparencia de la gestión; sin embargo en Venezuela, si bien se consagra el derecho de los ciudadanos (as) a ser informados (das) por la administración pública, dicho derecho se refiere al estado de las actuaciones en que estén directamente interesados (as)<sup>37</sup>; de igual forma, el derecho al acceso a archivos y registros administrativos, se acuerda sin perjuicio “de los límites aceptables dentro de una sociedad democrática”<sup>38</sup> en materias relativas a seguridad, investigación criminal y vida privada.

En otros países como en Colombia, la ley exige publicar el programa de gobierno en el órgano oficial de la entidad territorial respectiva, o en su defecto, editar una publicación, sin perjuicio de la divulgación pública a través de los medios de comunicación.<sup>39</sup>

Asimismo, en la Constitución Política de 1991, se consagran como mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de la soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato; mecanismos que la ley habría de reglamentar.<sup>40</sup>

Sobre la función administrativa, se prevé su servicio a los intereses generales, y su desarrollo con fundamento en los “principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y *publicidad*...”<sup>41</sup>, y “sobre el control social de la gestión pública”<sup>42</sup>, formas y sistemas de participación ciudadana “que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados”, de acuerdo a la Ley.<sup>43</sup>

En la Constitución de la República de Cuba de 1992<sup>44</sup>, es un principio de organización y funcionamiento de los órganos estatales, sobre la base de los principios de la “democracia socialista”<sup>45</sup>, el deber de los elegidos “de rendir cuenta de su actuación” y el de los órganos estatales inferiores, de responder ante los superiores y “rendir cuenta de su gestión”<sup>46</sup>.

Por ello, los Diputados a la Asamblea Nacional del Poder Popular<sup>47</sup>, tienen el deber de desarrollar sus labores en beneficio de los intereses del pueblo, mantener contacto con sus electores, y rendir cuenta del cumplimiento de sus funciones<sup>48</sup>; los Delegados de las Asambleas Provinciales del Poder Popular, tienen el deber de rendir cuenta de su gestión personal, de acuerdo a la ley<sup>49</sup>; los Delegados a las Asambleas Municipales del Poder Popular, de rendir cuenta periódicamente a sus electores de su gestión personal<sup>50</sup>; los tribunales de rendir cuenta de los resultados de su trabajo, en la forma y la periodicidad que establezca la Ley<sup>51</sup>.

---

37. Artículo 143 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

38. *Idem*.

39. Artículo 3.

40. Artículo 103 de la Constitución Política de Colombia de 1991.

41. *Ibidem*, artículo 209.

42. González Esperanza, citada por Fabio Velásquez: “La Veeduría ciudadana en Colombia” en *Lo Público no Estatal en la Reforma del Estado*, Buenos Aires-Caracas, Piados-Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 1998, p. 268.

43. *Ibidem*, Fabio Velásquez.

44. Considerada como una de las más completas en lo que al tema se refiere, según Quesada Rada, Francisco Miró, *El Nuevo Derecho Constitucional Latinoamericano*, Volumen I, p. 149

45. Artículo 68.

46. *Ibidem*, literales c) y e).

47. De acuerdo al artículo 74 de la Constitución de la República de Cuba de 1992: La Asamblea Nacional del Poder Popular elige de entre sus diputados al Consejo de Estado, El presidente del dicho Consejo, es el jefe de Estado y jefe de Gobierno.

48. *Ibidem* artículo 84.

49. *Ibidem*, artículo 115.

50. *Ibidem*, artículo 114 literal c).

51. *Ibidem*, artículo 125. En Venezuela los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, podrían ser removidos por la Asamblea Nacional, en caso de falta grave calificada por el Poder Ciudadano, de acuerdo a la ley; artículo 265.

## 2. La revocatoria del mandato

El deber de rendir cuentas aparece asociado a la revocatoria del mandato, en caso de desaprobación, como una consecuencia frecuentemente utilizada en países de gobierno, aun no expresamente definidos como responsables y participativos.

En Cuba, es considerado como principio de la “democracia socialista”, el que los elegidos tengan el deber de rendir cuenta de su actuación “y pueden ser revocados de sus cargos en cualquier momento”<sup>52</sup>.

En Colombia, en desarrollo de la disposición constitucional según la cual todos los ciudadanos tienen derecho a “revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley”<sup>53</sup>, la “Ley de 1994” establece que “la revocatoria del mandato por el incumplimiento del programa de gobierno, es un mecanismo de participación popular”<sup>54</sup>, en los términos de dicha ley.

En razón de ello, “quienes elijan gobernantes y alcaldes, imponen como mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse como candidato, entendiéndose como voto programático, de acuerdo a la “Ley 131 de 1994”: “el mecanismo de participación mediante el cual los ciudadanos que votan para elegir gobernadores y alcaldes, imponen como mandato al elegido, el cumplimiento del programa de gobierno que haya presentado como parte integral en la inscripción de su candidatura.”<sup>55</sup>

Extraña por tanto que en Venezuela, la revocatoria del mandato no sea genéricamente concebida como una consecuencia natural de la desaprobación del derecho político en referencia.

De acuerdo a la carta magna de 1999, la revocatoria es “un medio de participación y protagonismo del pueblo<sup>56</sup> en ejercicio de su soberanía” cuyas condiciones para su efectivo funcionamiento, fueron dejadas al legislador<sup>57</sup>; no obstante, de acuerdo al propio texto constitucional, sólo los cargos y magistraturas de *elección popular* serían revocables<sup>58</sup>, sin ninguna especificidad respecto a las causales de dicha revocatoria.

A manera de procedimiento, y sin perjuicio del criterio legislativo, se señala que:

“Transcurrida la mitad del período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria, un número no menor del 20% de los electores o electoras inscritos (sic) en la correspondiente circunscripción podrá solicitar la convocatoria de un referendo para revocar su mandato.

Cuando igual o mayor número de electores y electoras que eligieron al funcionario o funcionaria hubieren votado a favor de la revocatoria, siempre que haya concurrido al referendo un número de electores y electoras igual o superior al 24% de los electores y electoras inscritos, se considerará revocado su mandato y se procederá e de inmediato a cubrir la falta absoluta, conforme a lo dispuesto en esta Constitución y la Ley.

La revocatoria del mandato para los cuerpos colegiados se realizará de acuerdo con lo que establezca la ley.

---

52. Artículo 68, literal c.

53. Artículo 40, ord. 4.

54. Artículo 2.

55. Artículo 1o.

56. Su ubicación como derecho político, no obstante, contradice su carácter popular.

57. Artículo 70. “Habrà que ver si la ley que se dicte reflejará este sentir”. Garay Juan, *La Nueva Constitución*, Caracas, Ramírez & Garay, 2000, p. 45.

58. Artículo 72.



Durante el período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria no podrá hacerse más de una solicitud de revocación de su mandato.<sup>59</sup> (subrayados nuestros)

Aun en el caso de la inclusión del incumplimiento del programa de gobierno como causal de revocatoria, la señalada regulación haría dicho derecho en Venezuela, de discreta posibilidad.

Si bien en la legislación colombiana se señala un plazo para la solicitud respectiva, el mismo comenzaría luego de “transcurrido no menos de un año, contado a partir del momento de la posesión del respectivo mandatario”<sup>60</sup>; en Venezuela, el otorgamiento de dicho derecho “transcurrida la mitad del período” haría en el caso del Presidente de la República efectiva la convocatoria, y por una sola vez, a los 3 años y del Gobernador, a los 2 años, entre otros; en contraste, la norma cubana, como se expresó, estipula la revocatoria “en cualquier momento”.

Asimismo, merece especial consideración, la atribución de dicho mecanismo de participación, tan solo a los electores (as) *inscritos*, y no a los ciudadanos, en abierta contradicción con la utilización del término “pueblo” en referencia al ejercicio de tales derechos en ejercicio de la soberanía.

Llama la atención también el doble requisito respecto a la revocatoria en sí: ante la concurrencia de un número de electores (as) igual o superior al 25% de los electores (as) inscritos, se requeriría del voto a favor de un número igual o mayor de los que eligieron al funcionario. A este respecto la ley colombiana, con la influencia manifiesta, establece que respecto al voto programático, la revocatoria del mandato procedería si hubiere sido aprobada por el 60% de los ciudadanos que hubieran participado en la convocatoria y siempre que el número de sufragios no fuera inferior al 60% de la votación registrada el día en que se eligió el mandatario<sup>61</sup>; sin embargo se señala, que solamente podrán votar, quienes lo hubieren hecho en la jornada anterior, lo que de antemano supone su condición de elector inscrito, aunque sin radicar la participación a la condición “de haber elegido”, o no, “al funcionario”.

“Lo que no puede permitirse el Estado es ceder a la tentación de imponerle límites a la participación”<sup>62</sup>; además de secreto, el voto es, de acuerdo a la Constitución venezolana: libre, universal y directo.<sup>63</sup>

Respecto a los órganos colegiados, la no-regulación constitucional acerca de la revocatoria, apartándose de la tendencia latinoamericana citada, *excluiría la Asamblea Nacional y los Cuerpos Legislativos*, estatales y municipales.

Sin embargo, los Diputados a la Asamblea Nacional y a los Consejos Estadales, están obligados (as) a cumplir sus labores a dedicación exclusiva, “y a mantener una vinculación permanente con sus electores y electoras atendiendo sus opiniones y sugerencias y manteniéndoles informados acerca de su gestión y la de la Asamblea”<sup>64</sup>, estando sometidos al *referendo revocatorio* del mandato *de acuerdo a los procedimientos previstos en la Constitución y la Ley*; ello a pesar de que se *relewa de responsabilidad a los Diputados* por los votos y opiniones emitidas, ya que “solo responderán ante los electores o electoras y el cuerpo legislativo, de acuerdo con la Constitución y los reglamentos”<sup>65</sup>; resulta difícil pensar en un control acerca de una gestión, que necesariamente implicaría la deliberación en los cuerpos legislativos.

59. *Idem*.

60. Artículo 7, 1.

61. Artículo 11.

62. Velásquez Fabio, “La Veeduría Ciudadana en Colombia” en *Lo Público no Estatal en la Reforma del Estado*., *ob. cit.*, p. 286.

63. Artículo 63.

64. Artículo 197.

65. Artículo 199.

Digna de destacar es también la revocatoria prevista para el Directorio del Banco Central, ya que si bien se prevé que el incumplimiento “sin causa justificada” del objetivo y las metas, daría lugar a la remoción, como se expresó, el derecho político correspondiente alude tan solo a “*las magistraturas de elección popular*”.

En todo caso, el carácter excepcional se mantiene respecto a los Diputados, y el deber de rendir cuentas frente a *los electores*: las demás disposiciones de la carta magna venezolana, exigen dicha presentación, ante los mismos cuerpos representativos.

De discreta posibilidad es tanto la revocatoria del mandato, como la rendición de cuentas como causal de la primera; una vez más, se observa la presencia de proposiciones constitucionales sometidas en forma decisiva, a la decisión política, o en todo caso de gobierno.

“Las estrategias gubernamentales tendientes a crear condiciones para que la sociedad ejerza una incidencia directa sobre el Estado o participe de sus funciones, le imprimen contenido a una noción de por sí ambigua”<sup>66</sup>.

### III. CONSIDERACIONES FINALES

Opuesto al marcado interés del constituyente venezolano de 1999 por catalogar a la forma de gobierno como participativa y de mandatos revocables, y a la soberanía como popular, son las evidentes restricciones al ejercicio de la participación por parte de los *ciudadanos*, en lo que a la rendición de cuentas se refiere.

Como derecho político, la redacción constitucional remite el derecho a que sus representantes rindan cuentas públicas exclusivamente a los *electores*, sin embargo en las oportunidades en que se refiere el constituyente a la citada obligación, salvo en el caso de los Diputados, la presentación se prevé frente a la Asamblea Nacional, en forma recurrente. En todo caso, el referido derecho, fue consagrado como derecho político, aunque no expresamente como medio de participación, lo que se aparta del carácter popular a que alude la Exposición de Motivos.

A pesar de la consagración del derecho a “que sus representantes” rindan cuentas y que es principio de “la administración pública”, en *algunos casos* la citada obligación se consagra bajo la forma de mensajes anuales de gobierno y respecto a otros, hay omisión expresa.

Ello no menoscaba a nuestro juicio el señalado derecho político, huérfano sin embargo de canales eficaces de ejecución: si bien el texto constitucional es elocuente al establecer la rendición de cuentas como principio rector de la administración pública, ello se tergiversa ante una redacción en el caso concreto más que reguladora, limitante de la participación.

Mención aparte merece, a la pretendida amplitud, la *condición previa de un programa de gobierno*, que implicaría como consecuencia inmediata, la *no-regulación* del derecho a la rendición de cuentas, respecto a aquellos sectores de la administración pública no incorporados inicialmente a las listas electorales.

Asimismo, se obvia, aun mediante remisión a la ley, la regulación de aspectos relacionados con la oportunidad de la rendición de cuentas; siendo en general dicha normativa, aunque amplia en cuanto a su destinataria, evidentemente insuficiente en cuanto a su contenido.

---

66. Cunill Grau, Nuria, *Repensando lo Público a través de la Sociedad. Nuevas Formas de Gestión Pública y Representación Social*. ob. cit., p. 75.

Como principio de la administración pública, aun cuando la redacción es extensiva, *se omite en general la posibilidad de revocatoria del mandato por desaprobación de los electores*; ello a pesar de que acuerdo al propio texto constitucional “los órganos de Estado” emanan de la soberanía popular y a ella están sometidos, y el gobierno de Venezuela es por esencia, de mandatos revocables.

Aún respecto a las excepciones, llama la atención su incorrecta utilización. En el caso de los Diputados, se remite a un procedimiento constitucional de evidente dificultad y que contradictoriamente excluye a los cuerpos colegiados, órganos por antonomasia representativos del mandato popular; y en el caso del Directorio del Banco Central, se desconoce su carácter de órgano público mayoritariamente designado por el Poder Ejecutivo Nacional.

En todo caso, y no obstante la amplitud del derecho a la rendición de cuentas de los representantes, *la revocatoria de mandato no fue consagrada respecto a todos los representantes*, sino a las magistraturas o cargos de elección popular. Ello igualmente contradice la forma de gobierno de Venezuela, y los principios de soberanía popular.

Ante ello, serias dudas se presentan con relación al nuevo orden constitucional como instrumento de Reforma del Estado y la Democracia, y la influencia de países que como Colombia y Cuba, ofrecen planteamientos que aun cuando no exentos de procedimientos, se acercan mas al ciudadano.

Persiste la necesidad de “que el ciudadano pueda incriminar a los responsables por desviaciones de cualquier naturaleza...”<sup>67</sup>, en virtud de la obligación que tiene el Estado, de facilitar la generación de las condiciones más favorables para la participación del pueblo en la formación, ejecución y *control* de la gestión pública.

En Colombia “los desarrollos legislativos de la Constitución”, han introducido una importante variedad de formas de intervención ciudadana en el control de la cosa pública...” siendo considerada la revocatoria del mandato como “el mecanismo de participación política más importante...”. Mediante él, “los ciudadanos pueden iniciar un proceso tendiente a revocar el mandato de un alcalde o gobernador, basados en la consideración, expresada en las urnas, de que después de un año de su mandato no ha actuado en consonancia con su programa de gobierno.” (subrayado nuestro).<sup>68</sup>

A este respecto, la tendencia latinoamericana, mas que en antecedente se convierte en referencia de una democracia participativa, que mediante los nuevos preceptos constitucionales venezolanos acerca de la rendición de cuentas como mecanismo de control, luce aún poco más que inalcanzable.

“Si la globalización obliga a las administraciones públicas de los Estados nacionales a ser más modernas y eficaces, la revolución democrática de este siglo... las obliga a ser públicas...”<sup>69</sup>.

---

67. Levy, Evelyn, “Control Social y control de Resultados” en *Lo Público No Estatal en la Reforma del Estado*, ob. cit., p. 398.

68. Velásquez Fabio, “La Veeduría ciudadana en Colombia” en *Lo Público No Estatal en la Reforma del Estado*, ob. cit., p. 268

69. Bresser Pereira Luiz Carlos, Prólogo a *Repensando lo Público a través de la Sociedad, Nuevas Formas de Gestión Pública y Representación Social*, ob. cit., p. 12.

Poco avance se observa a este respecto, y en lo referente a *la transparencia de la administración pública*, a pesar de que el gobierno de Venezuela es específicamente definido como participativo, y *la participación "requiere de información analítica y comparativa"*.<sup>70</sup> Ante ello, la "transformación" a la que alude el espíritu del constituyente, se queda tan solo en los ideales de un modelo de gestión, que exige "una comunicación fluida entre gobernantes y pueblo", mediante la modificación de las relaciones entre el Estado y la sociedad, en búsqueda de su "legítimo protagonismo".

Mas que postulados constitucionales acerca del carácter democrático-participativo de un sistema de gobierno, la sociedad requiere de mecanismos *eficaces* de intervención respecto a la atención de las necesidades colectivas.

Es condición de un buen gobierno, el diseño de políticas que generen una gestión pública, "adecuada a su propósito, estableciendo mayores responsabilidades en los ejecutores, sumada a mayor transparencia y responsabilidad"<sup>71</sup>.

#### IV. BIBLIOGRAFÍA

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Prólogo a Repensando lo Público a través de la Sociedad. Nuevas Formas de Gestión Pública y Representación Social. Caracas, Editorial Nueva Sociedad, 1997.

BREWER-CARIAS, Allan R. La Constitución de 1999. Comentada. Caracas, Editorial Arte, 2000.

CUNILL GRAU, Nuria. Repensando lo Público a través de la Sociedad. Nuevas Formas de Gestión Pública y Representación Social. Caracas, Editorial Nueva Sociedad, 1997.

GARAY Juan. La Nueva Constitución. 3ra. Edición. Caracas, Ramírez & Garay, 2000.

LA ROCHE, Humberto Derecho Constitucional, Vigésima Edición. Valencia Vadell Hermanos, 1991

LAHERA, Eugenio P. "Reforma del Estado. Un enfoque de Políticas Públicas" Revista del CLAD. Reforma y Democracia No. 16, Caracas, Editorial Texto, 2000.

LEVY E, Evelyn. "Control Social y Control de Resultados". Lo Público No Estatal en la Reforma del Estado. Luiz Carlos Bresser Pereira y Nuria Cunill Grau Editores. Buenos Aires, Editorial Pados SAICF, 1998.

MIRÓ QUESADA, Francisco. "Democracia Participativa y Cambio Político" en El Nuevo Derecho Constitucional Venezolano. Caracas, Editorial Panapo, C.A., 1996.

REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Exposición de Motivos de la Constitución Bolivariana de Venezuela. Caracas, Imprenta Nacional, 2000.

VELÁSQUEZ, Fabio "La Veeduría Ciudadana en Colombia" en Lo Público no Estatal en la Reforma del Estado. Luiz Carlos Bresser Pereira y Nuria Cunill Grau Editores. Buenos Aires, Editorial Pados SAICF, 1998.

Constitución de la República de Venezuela de 1961.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999. Gaceta Oficial 5453 del 24-3-00.

---

70. Lahera Eugenio P. "Reforma del Estado. Un enfoque de Políticas Públicas" *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*. Caracas, Editorial Texto, 2000, p. 20.

71. *Ibidem*, p. 10.

Constitución Política de Colombia de 1991.

Constitución de la República de Cuba de 1992.

Ley Orgánica de Régimen Municipal. Gaceta Oficial N° 4409 Extraordinario del 15-6-89.

Ley 134 de 1994. Diario Oficial de la República de Colombia del 9-5-94, N° 41351.