

§16. SOBRE EL RÉGIMEN MUNICIPAL UNIFORME EN LA CONSTITUCIÓN BOLIVARIANA DE VENEZUELA Y EN LA LEY ORGÁNICA DEL PODER PÚBLICO MUNICIPAL

Fortunato González Cruz

Director del Centro de Estudios Provinciales y Locales
de la Universidad de los Andes CIEPROL-ULA

I. INTRODUCCIÓN

El régimen jurídico constitucional del Municipio en Venezuela está definido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela aprobada mediante referendo el 15 de diciembre de 1999, proclamada por la Asamblea Nacional Constituyente el 20 de diciembre de dicho año, publicada en la *Gaceta Oficial Extraordinaria* del 30 de diciembre, y publicada nuevamente con modificaciones importantes el 24 de marzo de 2000, en *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 5.453 Extraordinario. El texto constitucional establece el concepto y los principios que definen el Municipio, crea sus órganos, establece las competencias que le son propias y le atribuye unos ingresos. Estos principios son desarrollados en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal la cual fue promulgada el 8 de junio de 2005 y publicada en *Gaceta Oficial* N° 38.204 del mismo día.

La Constitución destina 17 artículos agrupados en el Capítulo IV denominado “*Del Poder Público Municipal*”, del Título IV “*Del Poder Público*”. El primer asunto que debemos destacar es la consideración de que el Municipio es parte del Poder Público, que se distribuye entre en tres niveles, siendo los otros dos el Nacional y el Estatal. La definición constitucional de Municipio está contenida en el Artículo 168 en los siguientes términos:

Los Municipios constituyen la unidad política primaria de la organización nacional, gozan de personalidad jurídica y autonomía dentro de los límites de la Constitución y de la ley. La autonomía municipal comprende:

- La elección de sus autoridades.
- La gestión de las materias de su competencia.
- La creación, recaudación e inversión de sus ingresos.

Las actuaciones del Municipio en el ámbito de sus competencias 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.

Los actos de los Municipios no podrán ser impugnados sino ante los tribunales competentes, de conformidad con la Constitución y la ley.

La definición constitucional transcrita significa un retroceso respecto de la precisión conceptual lograda en la Constitución de 1961 (González. 2004). También ofrece debili-

dades desde el punto de vista doctrinario. El equívoco del constituyente está en colocar la autonomía como una consecuencia de la personalidad jurídica, cuando es al revés, es decir, por ser una unidad política primaria básica de la organización nacional, tiene autonomía, que es un componente conceptual y constitutivo del Municipio. La personalidad jurídica es un atributo de la autonomía. En efecto, la Constitución venezolana derogada definía al Municipio como “*la unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional*”. Luego de un punto agregaba: “*Son personas jurídicas y su representación la ejercerán los órganos que determine la ley*” (art. 34)

La primera frase del encabezado del Artículo 168 define los Municipios como la unidad política primaria de la organización nacional, como lo reconoce la doctrina universal y las legislaciones de casi todos los países. Luego señala que goza de personalidad jurídica y autonomía, atributos esenciales al Municipio; no obstante hay que señalar, por las consecuencias que se verán más adelante, que esta redacción es inadecuada porque la personalidad jurídica del Municipio, tal como lo establece la doctrina, es una consecuencia inmediata y necesaria de la autonomía, no al revés como lo sugiere la alteración de los términos en la norma transcrita. Pero lo que más desdibuja la autonomía municipal es la posibilidad de su limitación por vía legislativa. Es éste el asunto más delicado y que menoscaba el concepto de Municipio porque deja abierta la posibilidad de que se establezcan nuevas limitaciones a la autonomía municipal mediante el proceso legislativo. En otras palabras, cuando se legisle sobre los contenidos y límites de la autonomía, sobre cada una de las materias en cuya atención concurre el Municipio, y casi todas son concurrentes con el Poder Nacional, o cuando se legisle sobre los ingresos, la tendencia será, eso se desprende de la experiencia, a limitar el campo de la acción municipal en beneficio del Poder Nacional. El Municipio tendrá escasas posibilidades de defender su ámbito local de actuaciones frente a las amenazas de ingerencia indebida de otras instancias territoriales de gobierno.

Sobre éste punto, el ex constituyente Allan Brewer-Carías afirma en sus comentarios a la Constitución que el esquema centralista de la Constitución del 61 no fue superado, y en cuanto a la autonomía municipal “*se encuentra interferida, al señalarse que los Municipios gozan de la misma, no sólo “dentro de los límites” establecidos en la Constitución, sino en la ley nacional (art. 168), con lo cual el principio descentralizador básico, que es la autonomía, queda minimizado*” (2004) Esta forma menguada de autonomía queda ratificada en el texto constitucional cuando se consagra en el último aparte del Artículo 178 el siguiente principio:

Las actuaciones que corresponden al Municipio en la materia de su competencia no menoscaban las competencias nacionales o estatales que se definan en la ley conforme a esta Constitución.

Este principio así concebido es poco menos que una declaración de minusvalía e interdicción del Municipio en casos de conflictos de competencias en los que el Municipio pueda verse involucrado.

También fue un gravísimo error el establecimiento de un rígido y detallado régimen municipal en el texto constitucional, porque le deja poco margen al legislador nacional y casi anula las posibilidades de legislar en el nivel estatal. Son 17 artículos la mayoría de ellos de una naturaleza reglamentaria, con errores conceptuales graves, mal redactados, confusos y hasta contradictorios. El mejor ejemplo es la disposición del único aparte del artículo 169 que dice lo siguiente:

La legislación que se dicte para desarrollar los principios constitucionales relativos a los Municipios y demás entidades locales, establecerán diversos regímenes para su organización, gobierno y administración, incluso en lo que respecta a la determinación de sus competencias y recursos, atendiendo a las condiciones de población, desarrollo económico, capacidad para generar ingresos fiscales propios, situación geográfica, elementos históricos y culturales, y otros factores relevantes.

La pregunta es obvia: Si el texto constitucional establece un régimen de gobierno, administración y control de Alcalde, Concejo y Contralor, ¿Es posible mediante ley crear un modelo distinto? El respeto al rango de superioridad de las normas constitucionales impide, como en efecto sucedió, que la Asamblea Nacional desconozca el esquema uniforme de gobierno en beneficio del principio de la diferenciación. Es un error de diseño del Municipio Constitucional imponer una organización uniforme y burocrática para todos los municipios del país. Ya no es posible pensar, por ejemplo, en una pequeña comunidad que pueda gozar de autonomía y tener un gobierno municipal “sostenible”, por decirlo de alguna manera. Dicho en otras palabras, ya no cabe la posibilidad, u ofrece serias dificultades, de diseñar un autogobierno local sin caer en una estructura burocratizada con un Alcalde, unos Concejales, un Contralor Municipal, un Consejo Local de Planificación Pública y una frondosa proliferación de funcionarios que devorarán las escuálidas rentas locales. Los sueldos del Alcalde, las mal llamadas dietas de los Concejales y los sueldos de la burocracia municipal consumen el grueso de los ingresos municipales¹ porque existe un error conceptual en la Constitución, error que repito no era de la Constitución de 1961 sino de la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1989. Se perdió la oportunidad de diseñar un Municipio que le permitiera a las pequeñas comunidades con suficiente grado de integración conformar un Municipio sin Alcalde, con unos Concejales ad honores y sin mas funcionarios que los estrictamente necesarios a los fines de lograr el autogobierno y la atención de las necesidades de la población. Piénsese, por ejemplo, en Güiripa del estado Aragua, en Los Roques, en La Mesa de Esnujaque del Estado Trujillo o en Los Nevados del estado Mérida. Se trata de pequeñas comunidades con un alto grado de integración, con gentilicio ganado en muchos años, con sus problemas y necesidades particulares que pueden administrar sus propios habitantes. ¿Por qué estas comunidades no pueden gozar de autonomía y constituir un autogobierno sin necesidad de pagar un Alcalde, unos Concejales y un tren de funcionarios, si cualquiera de los vecinos de seguro está dispuesto a distraer en provecho propio y de sus paisanos unas horas de su tiempo? Piénsese si es o no posible que incluso Caracas, con toda su complejidad, tenga concejales ad honores. No dudo que hay caraqueños que tienen su oficio y sus ingresos asegurados y la disposición para trabajar por Caracas incluso ad honores o con una dieta que sea compatible con otros ingresos. Lamentablemente con la promulgación de la nueva Ley Orgánica del Poder Público Municipal esta posibilidad quedó anulada al establecer requisitos mínimos que en la práctica impide la creación de nuevos municipios.

En materia del principio de la diversidad municipal se incurrió en otro error cuando dispuso, al final del único aparte del artículo 169 parcialmente transcrito, que “*En particular, dicha legislación establecerá opciones para la organización del régimen de gobierno y administración local que corresponderá a los Municipios con población indígena.*” La Constitución ha podido prever la representación de los pueblos indígenas que viven en un Municipio, pero también ha podido señalar que los territorios indígenas no

1 Más del 60 % de los Municipios venezolanos consumen la totalidad de las transferencias llamadas Situado Constitucional en gastos de gobierno y administración, y sólo destinan en forma parcial a gastos de inversión las transferencias condicionadas (FIDES y LAE).

se organizan en Municipios, que es una figura española, sino de acuerdo con sus culturas, organización social, política y económica como lo reconoce el Capítulo VIII sobre los derechos de los pueblos indígenas. Hay una evidente contradicción entre la disposición transcrita y el artículo 119 de la Constitución.

Otro error conceptual grave fue la disminución del control político del Alcalde y someterlo sólo a control administrativo. Es esencial a la naturaleza de los organismos parlamentarios el debate político y por lo tanto el conocimiento de la memoria y de la cuenta de la gestión del órgano ejecutivo, y esta función se le cercenó al Concejo Municipal por lo que ahora tenemos un Concejo Municipal disminuido y unos concejales casi inocuos porque carecen de funciones propias. Este error ha sido ampliado y profundizado en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal al disponer en una norma anodina e insustancial que el efecto de la negativa del Alcalde a rendir cuentas no acarrea sanción alguna, sino que abre la posibilidad para que el Concejo Municipal formalice la denuncia ante el Ministerio Público. Así lo dispone el artículo 91 que dice:

Pasados treinta días consecutivos de la oportunidad fijada para la presentación de la rendición de cuentas sobre su gestión o de las prórrogas concedidas por el Concejo Municipal o por la Contraloría Municipal, según sea el caso, sin que el alcalde o alcaldesa haya cumplido esta obligación de manera oficial, el Concejo Municipal o la Contraloría Municipal declararán, en la respectiva situación, la falta grave del alcalde o alcaldesa en el ejercicio de su cargo por omisión de deberes legales del mismo y será causal conforme a la ley, para solicitar la intervención del Ministerio Público a todos los efectos legales. Igualmente, se procederá en caso de no presentar oportunamente la rendición pública de cuentas, de la misma forma, cualquier ciudadano o ciudadana podrá acudir por ante la Fiscalía o Contraloría General de la República a denunciar este incumplimiento.

No obstante los errores antes anotados, algunos principios incorporados al Capítulo IV Del Poder Público Municipal son positivos porque ubican al Municipio como gestor del desarrollo local. Hay una significativa ampliación de las competencias municipales cuando se le atribuyen materias como la ordenación y promoción del desarrollo económico y social, atención primaria de la salud, ordenación del territorio, educación preescolar; atención a la infancia, a la adolescencia y a la tercera edad; y discapacitados.

La Constitución venezolana incorpora principios que si bien forman parte de la naturaleza del Municipio, les da una singular importancia. El primero de estos principios es el de la participación ciudadana el cual se desarrolla en el primer aparte del Artículo 168 que dice lo siguiente:

Las actuaciones del Municipio en el ámbito de sus competencias se cumplirán incorporando la participación ciudadana al proceso de definición y ejecución de la gestión pública y al control y evaluación de sus resultados, en forma efectiva, suficiente y oportuna, conforme a la ley.

El mandato no puede ser más explícito y se orienta al logro de la incorporación de la población en la gestión de los asuntos que le son propios. Se pretende, además, superar la mera declaración principista para avanzar en el establecimiento de garantías de efectividad, suficiencia y oportunidad, lo cual habrá que hacerlo en el proceso legislativo.

Otro mandato de la Constitución es el de legislar en los tres niveles territoriales de gobierno mediante la sanción de leyes de base u orgánicas en el ámbito nacional, leyes de desarrollo en el ámbito estatal, y ordenanzas locales.

Uno de los principios básicos es el de la diversidad municipal lamentablemente atenuado por la rigidez de la organización y determinación de competencias y recursos que la propia Constitución establece. Aparte de la necesaria referencia a la pésima redacción del artículo, lo que pretende es preservar la heterogeneidad de la realidad local venezo-

lana, y la adaptación del régimen municipal a cada realidad particular, dentro de una línea armónica que es evidentemente conveniente. No obstante esta declaración, la propia Constitución tiende al establecimiento de una rigurosa homogeneidad e impide la diversidad de regímenes. En efecto, el articulado establece un régimen de Alcalde fuerte y Concejo débil, crea la Contraloría Municipal y elimina a los prefectos civiles en todos los Municipios del país al señalar que el Alcalde es la primera autoridad civil del Municipio; además, denomina Municipio a las comunidades indígenas cuando ha podido preservar sus denominaciones ancestrales. Luego, en este mismo orden de ideas, la Constitución incurre en una enumeración de las competencias municipales sin tomar en cuenta el principio ya consagrado de la diversidad de regímenes, cuando ha podido dejar la materia a la legislación tal como lo previó en el artículo transcrito. El mismo error incurre cuando enumera los ingresos municipales. En consecuencia, es estrecha la franja dentro de la cual puede moverse la Asamblea Nacional y mucho menor la que le queda a los Consejos Legislativos Estadales para establecer regímenes municipales distintos al diseñado en la Constitución. En este error incurrió también la nueva Ley Orgánica del Poder Público Municipal al imprimirle mayor rigidez al Municipio.

Los otros dos principios enunciados en el último párrafo del único aparte del Artículo 169 se refieren a la naturaleza democrática y localista del modelo de organización que se asuma. La declaración es necesaria en particular para evitar las prácticas desnaturalizadoras del sistema democrático y los excesos en que puedan incurrir algunos Municipios en su afán por asumir competencias y prestar servicios que superan la naturaleza local y que necesariamente tienen un emplazamiento municipal.

El asociacionismo municipal está consagrado en la Constitución de 1999 cuando reconoce la conveniencia de los Municipios de asociarse en mancomunidades, distritos municipales, distritos metropolitanos, y otras modalidades asociativas. También establece la posibilidad de la creación de parroquias y otras entidades locales menores.

En cuanto al régimen de gobierno y administración de los Municipios, la Constitución actuó contra el principio de la diversidad municipal que ella misma consagra al adoptar un régimen único para todos los Municipios del país. El uniformismo en el régimen de gobierno y administración es una característica al disponer la separación orgánica de los poderes en todos los Municipios con independencia de la diversidad que pueda existir en la realidad municipal venezolana. El Alcalde en la nueva Constitución concentra la jefatura del gobierno, de la administración y es además la primera autoridad civil. Los requisitos para ser Alcalde los determina la Constitución cuando señala que se requiere ser venezolano, mayor de veinticinco años y de estado seglar. No se requiere la nacionalidad originaria para el desempeño de cargos concejiles salvo en los municipios fronterizos. El período del Alcalde dura cuatro años, se elige por mayoría relativa y puede optar a una sola reelección inmediata. El Concejo Municipal es un órgano legislativo con escaso poder de control. La Ley define el período de duración del mandato de los concejales en el artículo 82, fijándolo en 4 años, su número y condiciones de elegibilidad, así como las funciones del Concejo Municipal. Crea la Contraloría Municipal y le atribuye las funciones de control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes del Municipio. Está a cargo de un contralor designado por el Concejo mediante concurso. Por último, crea un organismo colectivo denominado Consejo Local de Planificación Pública que preside el Alcalde e integran los concejales, los presidentes de las Juntas Parroquiales y representantes de los vecinos y de la sociedad organizada. Hay una concepción burocrática del Municipio que lo hace obeso y costoso.

También se ocupa la Constitución de las competencias municipales de manera exhaustiva. Abandonó el concepto de “asuntos propios de la vida local” para asumir el de la “*administración de sus intereses y la gestión de las materias que le asigne esta Constitución y las leyes nacionales, en cuanto concierne a la vida local...*” (art. 178) La redacción una vez más es confusa, abundante en calificativos y equívoca. Es evidente que el Municipio debe tener unas responsabilidades específicas en la atención de servicios elementales como la recolección de basuras y el barrido de las calles, por ejemplo, sin las cuales ni siquiera debe existir; pero más allá de la prestación de servicios, este momento finisecular apunta hacia el fortalecimiento de la democracia local y hacia nuevas responsabilidades locales que tienen que ver mucho con la idea de la “lugarización” y que se refieren al modo y la calidad de vida, a la preservación de valores propios del lugar, a la posibilidad de decidir frente a la administración supralocal y frente a los intereses privados sobre lo que le conviene o no a la comunidad (González Cruz, 2002). Una comunidad cualquiera: una ciudad, un barrio o sector residencial, un pueblo o una aldea tiene derecho a coparticipar en el proceso de toma de las decisiones que se refieren a actividades que puedan afectar su cotidianidad, y la afectación de su modo de vida en virtud de la existencia de asuntos de interés nacional no le deben privar a esa comunidad del derecho a opinar, a disentir o asentir, o a influir de alguna manera en la defensa de sus intereses locales. La enumeración de las materias atribuidas al Municipio es de naturaleza enunciativa, no taxativa, y tienen además en general carácter concurrente. El artículo 178 define las competencias del Municipio, en los términos siguientes:

Artículo 178. Son de la competencia del Municipio el gobierno y administración de sus intereses y la gestión de las materias que le asigne esta Constitución y las leyes nacionales, en cuanto concierne a la vida local, en especial la ordenación y promoción del desarrollo económico y social, la dotación y prestación de los servicios públicos domiciliarios, la aplicación de la política referente a la materia inquilinaria con criterios de equidad, justicia y contenido de interés social, de conformidad con la delegación prevista en la ley que rige la materia, la promoción de la participación, y el mejoramiento, en general, de las condiciones de vida de la comunidad, en las siguientes áreas:

1. Ordenación territorial y urbanística; patrimonio histórico; vivienda de interés social; turismo local; parques y jardines, plazas, balnearios y otros sitios de recreación; arquitectura civil, nomenclatura y ornato público.
2. Vialidad urbana; circulación y ordenación del tránsito de vehículos y personas en las vías municipales; servicios de transporte público urbano de pasajeros y pasajeras.
3. Espectáculos públicos y publicidad comercial, en cuanto concierne a los intereses y fines específicos municipales.
4. Protección del ambiente y cooperación con el saneamiento ambiental; aseo urbano y domiciliario, comprendidos los servicios de limpieza, de recolección y tratamiento de residuos y protección civil.
5. Salubridad y atención primaria en salud, servicios de protección a la primera y segunda infancia, a la adolescencia y a la tercera edad; educación preescolar, servicios de integración familiar de la persona con discapacidad al desarrollo comunitario, actividades e instalaciones culturales y deportivas; servicios de prevención y protección, vigilancia y control de los bienes y las actividades relativas a las materias de la competencia municipal.
6. Servicio de agua potable, electricidad y gas doméstico, alcantarillado, canalización y disposición de aguas servidas; cementerios y servicios funerarios.
7. Justicia de paz, prevención y protección vecinal y servicios de policía municipal, conforme a la legislación nacional aplicable.

8. Las demás que le atribuyan esta Constitución y la ley.

Las actuaciones que corresponden al Municipio en la materia de su competencia no menoscaban las competencias nacionales o estatales que se definan en la ley conforme a esta Constitución.

El gobierno local tiene hoy nuevos y fundamentales desafíos. La sociedad de la información, el proceso de mundialización, la conformación de espacios políticos y económicos regionales, el nuevo papel del Estado en el sistema social, el incremento del urbanismo, las nuevas demandas de los ciudadanos, la dinámica de los cambios y otros fenómenos del nuevo siglo, imponen al Municipio unas responsabilidades que eran desconocidas hasta ahora. No es que en la rica y larga historia municipal el ente local no se haya ocupado de temas que van mucho más allá de la prestación de servicios públicos locales. El papel que ha desempeñado el Municipio es de una enorme riqueza; para ilustrar esta afirmación basta señalar el protagonismo municipal en los procesos de emancipación de las repúblicas americanas, o la base municipal del exitoso modelo de sociedad de Los Estados Unidos de Norteamérica. Pero no está de más señalar este nuevo ingrediente en las competencias municipales que introduce elementos cualitativamente diferentes a los que cumplió el Municipio en el siglo XX. Íntimamente vinculado a estos nuevos desafíos que tienen que ver con el modo y la calidad de vida de los ciudadanos está el de la ciudad. Hoy más de la mitad de los habitantes del planeta viven en ciudades y en Venezuela la proporción entre habitantes urbanos y rurales es de 90 a 10. El proceso de urbanización creciente del planeta determina que tanto la ciudad como la realidad rural se transformen y desempeñen papeles distintos a los que habían cumplido en los siglos anteriores, lo cual también impone nuevos desafíos al Municipio.

La Constitución venezolana de 1999 atribuye al Municipio competencias en materia social y económica: a) Ordenación y promoción del desarrollo económico y social; b) mejoramiento de las condiciones de vida de la comunidad; c) turismo local; d) vivienda de interés social; e) espectáculos públicos; y f) publicidad comercial. Las dos primeras competencias son de naturaleza genérica en tanto que las otras cuatro tienen carácter más específico.

Conviene detenerse en la competencia municipal relativa a la ordenación y promoción del desarrollo económico y social porque es muy amplia, se encuentra vinculada estrechamente con la vocación específica de cada Municipio de acuerdo con sus recursos y potencialidades, con su nivel relativo de desarrollo, con la visión compartida de sus habitantes, con el grado de satisfacción o insatisfacción de sus habitantes, con el modo de vida de su gente y la cultura local, con la historia de sus instituciones, con los vínculos que mantiene con otros Municipios; con el papel que desempeña en los espacios locales, regionales y nacionales, e incluso internacionales. El ejercicio de esta competencia demanda como ninguna otra la participación de los habitantes del Municipio, una gran capacidad en las autoridades locales para comprender la vocación del Municipio y las aspiraciones colectivas, apoyo del conocimiento científico y tecnológico, vínculos con los demás Municipios de la región y con los otros niveles político territoriales tanto con sus sectores oficiales como con los privados. En fin, la ordenación y promoción del desarrollo económico y social es un proceso planificado permanente, dinámico, exigente e innovador que puede y debe ser liderado por las autoridades locales, pero cuyo éxito depende fundamentalmente del compromiso colectivo y de una conducción sostenida en el largo plazo.

Esta competencia es connatural al Municipio al ser de su competencia los asuntos propios de la vida local, sólo que la Constitución consideró acertadamente que le corresponde al Municipio el liderazgo en la ordenación del desarrollo económico y social, que

esa es una obligación suya, que el desarrollo no debe ser anárquico sino planificado, lo cual implica que el Municipio debe conocer las técnicas de la planificación y aplicarlas al ejercicio de esta competencia. También debe el Municipio conocer las políticas y estrategias del desarrollo económico y social del país, del Estado y de los demás Municipios de la región, de manera que se ubique dentro de estas políticas y estrategias y pueda aprovechar los estímulos que se diseñen en esos otros niveles. Pero la competencia del Municipio no se reduce a la ordenación del desarrollo económico y social sino que, además, debe promoverlo, es decir, impulsarlo, hacer las diligencias conducentes a lograr los fines y objetivos propuestos. Esta competencia significa para el Municipio definir su papel promotor como responsable de la ordenación del desarrollo y su obligación para actuar positivamente en ese orden, como ente que presta servicios públicos, de cumplimiento y la atención de los demás asuntos que son propios de la vida local cuyo desempeño repercute positiva o negativamente en el logro de los fines y objetivos de la planificación, del papel de coordinación de las políticas públicas en el territorio municipal. La promoción del desarrollo económico y social significa eficiencia en el desempeño en la administración ordinaria, buenos servicios públicos, medidas específicas en materia financiera y fiscal, decisiones en el ordenamiento del territorio y del urbanismo, apertura de mecanismos eficaces de participación de las comunidades y de los actores de la economía local. En la atención de estas competencias en la ordenación y promoción del desarrollo económico y social está la clave del papel del Municipio en el presente y en el futuro. De acuerdo con el estado actual del conocimiento, el Municipio debe apostar por lo que se llama “desarrollo sostenible”, mediante el aprovechamiento de los recursos locales en una estrategia que asegure su preservación.

Los servicios públicos domiciliarios son aquellos que cumple el Municipio mediante su prestación en cada una de las unidades de vivienda o inmuebles destinados a cualquier otro uso. Se denominan domiciliarios por tradición, pero en realidad se trata de servicios de dos tipos: los estrictamente domiciliarios, es decir, que se prestan en el lugar donde se encuentra el domicilio de una persona y también aquellos que se prestan en el lugar donde se realizan cualquier otro tipo de actividades, como industria, comercio o servicios de cualquier naturaleza. Los servicios públicos domiciliarios pueden ser obligatorios, como el aseo domiciliario, el agua potable y aguas servidas; y facultativos como la electricidad y el gas doméstico. En el primer caso privan razones de salubridad para imponer de manera compulsiva y general unos servicios esenciales para que la población sea saludable. Los particulares no pueden sustraerse de estos servicios ni disponer de manera particular de ellos, salvo en circunstancias muy especiales y determinadas. El carácter obligatorio de estos servicios determina que la contraprestación que recibe el Municipio es de naturaleza tributaria. En contraposición, los servicios facultativos no se imponen de manera obligatoria a los habitantes del Municipio y, en consecuencia, los usuarios pagan un precio público y no una tasa como en los anteriores. La Constitución ordena a la Asamblea Nacional la sanción de una Ley que establezca el régimen de los servicios públicos domiciliarios, en especial electricidad, agua potable y gas (art. 156. ord.29). No se entiende por qué no incluye en la especialidad al aseo domiciliario. El régimen deberá comprender los derechos y deberes de los usuarios y prestadores de los servicios, las formas o mecanismos para prestarlos; normas sobre calidad, tarifas, metrología y demás aspectos fundamentales.

La Constitución también fue homogeneizante al tratar el tema de los ingresos municipales, a los que se refiere en los Artículos 156 Ordinal 14 y 179:

Artículo 156. Es de la competencia del Poder Público Nacional:

...

14. La creación y organización de impuestos territoriales o sobre predios rurales y sobre transacciones inmobiliarias, cuya recaudación y control corresponda a los Municipios, de conformidad con esta Constitución.”

Artículo 179. Los Municipios tendrán los siguientes ingresos:

1. Los procedentes de su patrimonio, incluso el producto de sus ejidos y bienes.
2. Las tasas por el uso de sus bienes o servicios; las tasas administrativas por licencias o autorizaciones; los impuestos sobre actividades económicas de industria, comercio, servicios, o de índole similar, con las limitaciones establecidas en esta Constitución; los impuestos sobre inmuebles urbanos, vehículos, espectáculos públicos, juegos y apuestas lícitas, propaganda y publicidad comercial; y la contribución especial sobre plusvalías de las propiedades generadas por cambios de uso o de intensidad de aprovechamiento con que se vean favorecidas por los planes de ordenación urbanística.
3. El impuesto territorial rural o sobre predios rurales, la participación en la contribución por mejoras y otros ramos tributarios nacionales o estatales, conforme a las leyes de creación de dichos tributos.
4. Los derivados del situado constitucional y otras transferencias o subvenciones nacionales o estatales;
5. El producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias y las demás que les sean atribuidas;
6. Los demás que determine la ley.

El poder tributario municipal está limitado constitucionalmente por la disposición contenida en el Artículo 156 Ordinal 13 que autoriza al Poder Nacional para la determinación de los tipos impositivos o alícuotas de los tributos estatales y municipales, como también para crear fondos que retengan parte de la recaudación con fines compensatorios o de solidaridad interterritorial.

Los ingresos municipales son de varios tipos: a) Patrimoniales: Los ingresos provenientes de la gestión de su patrimonio de sus ejidos y en general de sus bienes. b) Tributarios: Las tasas por el uso de sus bienes, servicios y licencias o autorizaciones; los impuestos a las actividades económicas, sobre inmuebles urbanos, vehículos, espectáculos públicos, juegos y apuestas lícitas, propaganda y publicidad comercial, sobre predios rurales, transacciones inmobiliarias; las contribuciones sobre plusvalía, por mejoras; y otros ramos tributarios nacionales o estatales que se le asignen o en los que participen; c) Transferidos: No condicionados como el situado constitucional; y condicionados como las transferencias o subvenciones nacionales o estatales; d) Otros, entre los que se cuentan las multas. Como puede verse, la Constitución establece un régimen municipal exhaustivo y homogéneo contrario al principio de la diversidad que ella misma consagra, que luego hace más rígido la nueva Ley Orgánica del Poder Público Municipal.

II. COMENTARIOS DE CARÁCTER GENERAL A LA LEY ORGÁNICA DEL PODER PÚBLICO MUNICIPAL

La Ley Orgánica del Poder Público Municipal respeta los principios históricos y constitucionales del Municipio, ratifica el principio autonómico y define un Municipio bien dotado de las competencias que le atribuyó la Constitución y le agrega algunas otras a las que nos referiremos más adelante. También define sus recursos y los regula al detalle, con lo cual disminuye sensiblemente el riesgo de la arbitrariedad en esta materia.

El principal defecto de esta nueva Ley es que es que cae, como cayó la Constitución, en el vicio del reglamentarismo porque entra a regular asuntos que debieran ser resueltos bien por las leyes estatales o bien por las Ordenanzas Municipales. Esta Ley ratifica y profundiza el concepto homogéneo, burocrático y costoso del municipio constitucional. Un Estado Federal como lo declara la Constitución venezolana no debiera tener un régimen municipal nacional regulado con tanto detalle, sino que por el contrario, el régimen municipal nacional debiera ser esquemático, fijando unos principios fundamentales y permitiendo su desarrollo mediante la legislación territorial.

La Ley Orgánica del Poder Público Municipal consta de VII Títulos y 298 artículos. La Exposición de Motivos señala que este Proyecto “*representa un poderoso empuje para el desarrollo del paradigma del nuevo municipio Bolivariano, establece respuestas concretas a los desafíos de construcción de una ciudadanía que sea sujeto del desarrollo social, económico y cultural de las localidades y consecuentemente de nuestra nación.*” Más adelante insiste en manifestar que La Ley “*expresa esa nueva organización, gestión, administración y funcionamiento y control efectivo de dicha soberanía, todo contrapuesto a lo expresado por la Democracia Representativa*”² Las afirmaciones anteriormente transcritas no se corresponden con el desarrollo normativo, puesto que el Municipio diseñado en la nueva Ley sigue siendo, en sus rasgos generales, el mismo de la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1989 derogada, semejante al establecido en la Constitución de 1999, sólo que ahora tiene más aparato burocrático y en consecuencia generará más gastos ordinarios.

No obstante las observaciones anteriores en relación con el concepto de Municipio y su diseño, la nueva Ley Orgánica del Poder Público Municipal intenta resolver algunos problemas que afectan el buen funcionamiento del Municipio en particular en relación con las relaciones Alcalde y Concejo Municipal, con las potestades tributarias y con la definición de tipos impositivos. Estas normas recogen en parte la experiencia de 16 años de vigencia de la Ley Orgánica de Régimen Municipal. Es con la entrada en vigencia de esta nueva Ley, con su desarrollo mediante leyes estatales y ordenanzas, pero sobre todo con la experiencia que se vivirá en los próximos años, que se comprobarán en la realidad práctica y concreta los graves temores que nos preocupan.

2 El texto de la Exposición de Motivos de La Ley de Ley Orgánica del Poder Público Municipal se encuentra en el sitio: www.asambleanacional.gov.ve.

III. ALGUNAS OBSERVACIONES A DISPOSICIONES ESPECÍFICAS DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER PÚBLICO MUNICIPAL

1. Las graves contradicciones entre el principio de la diversidad municipal consagrado en el artículo 169 de la Constitución y la naturaleza reglamentaria de las demás disposiciones constitucionales sobre el Municipio, se profundizan en el desarrollo de dicho principio ratificado en los artículos 6 y 10 de la Ley. Estos artículos señalan lo siguiente:

Artículo 6. Los procesos de formación de las leyes estatales relativos al régimen y la organización de los municipios, y demás entidades locales, atenderán a las condiciones peculiares de población: desarrollo económico, capacidad fiscal, situación geográfica, historia, cultura, etnia y otros factores relevantes.

El Consejo Legislativo, o sus comisiones, oírán la opinión de los alcaldes y alcaldesas, de los concejos municipales, de las juntas parroquiales y de los ciudadanos y ciudadanas, y de sus organizaciones, en la correspondiente jurisdicción. Para tales fines, deberán aplicar los mecanismos apropiados de consulta de acuerdo con la ley. El Consejo Legislativo reglamentará la participación de los alcaldes o alcaldesas.”

“Artículo 10. Para que el Consejo Legislativo pueda crear un Municipio deben concurrir las siguientes condiciones:

1. Una población asentada establemente en un territorio determinado, con vínculos de vecindad permanente.

2. Un centro poblado no menor a la media poblacional de los municipios preexistentes en el estado, excluidos los dos de mayor población. Este requisito deberá ser certificado por el servicio Nacional de estadística. En caso de no existir otro Municipio en esa entidad para hacer comparación, se requerirá de una población no menor de diez mil habitantes.

3. Capacidad para generar recursos propios suficientes para atender los gastos de gobierno y administración general, y proveer la prestación de los servicios mínimos obligatorios. A los efectos del cumplimiento de este requisito, deberá constar en acta la opinión favorable del órgano rector nacional en la materia de presupuesto público. Igualmente, deberá constar la opinión del Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas. En dicha opinión motivada, se determinarán los efectos socioeconómicos en el o los municipios que resulten segregados.

Cumplidas estas condiciones, el Consejo Legislativo una vez aprobada la ley de creación del nuevo Municipio, someterá el instrumento legal a un referéndum aprobatorio, donde participarán todos los habitantes del Municipio afectado.

Las disposiciones transcritas merecen comentarios puntuales.

En efecto, la Constitución establece el principio de la diversidad y obliga al legislador a tener en cuenta factores como los señalados, y una transcripción casi textual el artículo 6 de la Ley rebota a las leyes estatales el mandato constitucional de atender a las condiciones peculiares de población, desarrollo económico, capacidad fiscal, situación geográfica, de historia, cultura y otros factores relevantes. Antes que disponer sobre la diversidad de regímenes, la Ley diseña un solo modelo, con la única diferencia del número de concejales.

El artículo 47 de la Ley consagra una vez más el principio de la diversidad municipal al repetir de manera casi textual lo ya dispuesto por la Constitución, limitándose a ordenarle a los Consejos Legislativos y a los Concejos Municipales el respeto a dicho principio cuando dispone que “*La legislación municipal que desarrollen los Consejos Legislativos y los Concejos Municipales deberá establecer diferentes regímenes para la organización, gobierno y administración de los municipios...*” En cuanto a la organización de los municipios indígenas tampoco agrega nada a lo dispuesto en la Constitución.

El mandato constitucional y el que prevé la Ley en el artículo 6 queda anulado por lo dispuesto en el artículo 10 de la referida Ley, que consagra una falacia mantenida desde la legislación municipal de 1979. La exigencia de un número mínimo de habitantes para la formación de Municipios ha sido contraria a la experiencia nacional, pues desde 1979 ha sido letra muerta porque ha sido contradicha por la realidad al existir una gran cantidad de Municipios que no han reunido los requisitos de población mínima. Esta circunstancia se atenúa con la disposición de la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1989 contenida en el Ordinal 1° del artículo 18 que disponía, para la creación de un Municipio “una población no menor de diez mil (10.000) habitantes, o la existencia de un grupo social asentado establemente con vínculos de vecindad permanente”. Esta disposición existe en la Ley que se comenta, como es natural, pero además exige el mínimo poblacional como un requisito independiente. El artículo 6 le exige a una comunidad local tener capacidad fiscal, demanda que comentaremos más adelante. Y el artículo 10 establece otros requisitos entre ellos “Un centro poblado no menor a la media poblacional de los municipios preexistentes en el estado, excluidos los dos de mayor población. Este requisito deberá ser certificado por el servicio nacional de estadística. En caso de no existir otro municipio en esa entidad para hacer comparación, se requerirá de una población no menor de diez mil (10.000) habitantes”. Esta disposición absurda impone dos requisitos: Primero, que el centro poblado tenga una cantidad de habitantes no menor a la media poblacional de los municipios preexistentes excluidos los dos de mayor población. Cuando no existan términos de comparación, el límite mínimo es de diez mil habitantes. Segundo, que exista una certificación del Servicio Nacional de Estadística, es decir, la ingerencia indebida de un ente nacional.

Si este criterio es aplicado a los Municipios existentes, el número de Municipios en Venezuela por debajo del promedio establecido es de 189, lo que significa que quedaría reducido a 146 Municipios.³ La disposición transitoria de la Ley contenida en el artículo 286 dice: “Los Consejos Legislativos procederán en el lapso de un año, a sancionar las disposiciones legales para la adecuación de las previsiones sobre el régimen municipal y la división político territorial en su jurisdicción a las normas dispuestas en esta Ley; así mismo, los municipios deberán adecuar progresivamente su ordenamiento normativo propio, dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de la presente Ley, dándole prioridad a la ordenanza donde se desarrollen los mecanismos de participación ciudadana”; Venezuela tiene una gran cantidad de pueblos asentados a lo largo y ancho de nuestro territorio muchos de ellos pequeños, con poca población, condenados al abandono y a la miseria. Si los venezolanos les reconocemos como Municipio y le damos herramientas políticas y económicas que impulsen su desarrollo, está comprobado que logran salir de la situación de postración y alcanzar mejores niveles de vida. Baste para comprobar esta afirmación dos ejemplos: Pueblo Llano y Santo Domingo eran dos pueblos muy pobres sometidos el primero a la jurisdicción de Timotes, y el segundo a Mucuchíes; Zea y San Simón por su parte eran pueblos miserables. Hoy esas cuatro poblaciones lucen mucho mejor, sus pobladores han visto mejorar sus condiciones de vida gracias a las inversiones realizadas por su elevación a Municipio, les llega el Situado Municipal y los dineros del FIDES y de LAEE; En contraste, poblaciones como Las Piedras, aledaña a Pueblo Llano y a Santo Domingo, o Meza Bolívar, cercana a Zea y San Simón, no logran avanzar. Los efectos de la elevación de un poblado a capital municipal son evidentes y están comprobados en los estudios realizados por los investiga-

3 Cálculos propios.

dores del CIEPROL, Unidad Académica de la Universidad de Los Andes. Veamos el asunto de otra manera: Un centro poblado asentado de manera permanente y que haya generado relaciones de vecindad tiene derecho al Municipio, es decir, al autogobierno. Eso sí significa acercar el poder al pueblo, porque el Municipio es un poder.

No debe haber límite el número de habitantes para reconocerle a un territorio su derecho a Municipio, que repito es un derecho de toda comunidad asentada en un territorio, con lazos de vecindad permanente.

Una de las políticas territoriales definidas por la globalización y la lugarización es la municipalización, que es el reconocimiento a los lugares de autonomía política para atender los asuntos propios. Unas políticas que revierten el proceso de concentración típico de la etapa de consolidación y madurez de los Estados Nacionales, para volver sobre la secular institución del Municipio, de modo que estos cuenten con una renovada y modernizada estructura institucional, gente capaz, recursos financieros suficientes, y marcos para la negociación intergubernamental. La reingeniería de lo local estimula la participación, fomenta el pluralismo y la diversidad, promueve los valores regionales y locales, desarrolla las economías provinciales y municipales, impulsa el liderazgo local, incentiva la capacitación de la gente y con ello la innovación, el espíritu emprendedor y las habilidades de gestión; además, estimula el desarrollo de la comunidad cívica, ciudadana, la organización de la sociedad civil y su participación en los asuntos públicos. En fin, el Municipio se revaloriza por la lugarización y se constituye en una estructura que tiene la pátina respetuosa de los años y la frescura de los nuevos tiempos de la postmodernidad. Es el Municipio la institución de la libertad, de la diversidad y de la tolerancia. El principio de la diversidad municipal obliga al diseño de estructuras gubernamentales adecuadas, definidas con arreglo a las particularidades y demandas locales que, con respeto de la naturaleza del gobierno municipal, se acomode a los valores del lugar como la cultura, la historia, las tradiciones, la topografía, el tamaño, la composición de la población y las condiciones económicas. Así no sólo será el gobierno apropiado a las características del lugar, sino que estimulará esa diferenciación, esa identidad, esos valores propios que le dan singularidad a esa comunidad en un mundo global que tienen enormes fuerzas homogeneizadoras.

Como lo señala Yordi Borja (2004), el Municipio es también un derecho: el derecho a un gobierno de cercanía, próximo, suyo, donde unos vecinos que se conocen y tratan asumen la función política de ejercer la administración de los asuntos propios de la vida local. Se trata de una instancia de poder, con autonomía, recursos institucionales, financieros y competencias específicas, que delibere y decida sobre los intereses locales, que defina políticas públicas y las promueva y defienda ante las demás instancias públicas y privadas, que se ocupe de la generación o profundización de la identidad, de la coherencia del gentilicio, de la promoción y revalorización de los valores identitarios. Las comunidades, por pequeñas que sean, deben tener un poder que cohesione y le de sentido a las aspiraciones colectivas, asuma el desarrollo local como un desafío y se imponga metas de corto, mediano y largo plazo. De modo que el Municipio es también un derecho colectivo o difuso, para ponerlo en términos del Derecho Constitucional.

Estas ideas de Jordi Borja fueron asumidas en el Forum Barcelona 2004⁴, al recogerse en el documento titulado: “*Carta de Derechos Humanos Emergentes*” que se inspira en el espíritu y principios de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y en instrumentos internacionales y regionales adoptados hasta el año 2004 por la comunidad

4 Estos documentos se encuentran en el sitio www.forumbarcelona2004.com.

internacional; y recoge y ratifica los principios de universalidad, indivisibilidad e interdependencia y la indispensable articulación entre derechos humanos, paz, desarrollo y democracia. (2004). Además, se fundamenta en el reconocimiento de valores, unos ya reconocidos desde hace años, como la vida, la libertad, la igualdad, la paz y la solidaridad; y otros nuevos como la convivencia y el conocimiento.

El Artículo 7 de la Declaración se refiere al Derecho a la democracia participativa. Todos los seres humanos y los pueblos en que se integran tienen derecho a participar activamente en los asuntos públicos y a disfrutar de una administración democrática en todos los niveles de gobierno. Este enunciado se desagrega en otros 12 derechos, todos importantes para la argumentación de la hipótesis sostenida en este trabajo; pero por razones de síntesis, destaco los siguientes: *El derecho a la ciudad*, que asegura que todo ser humano y los pueblos en que se integran encuentren en la ciudad las condiciones para su plena realización política, económica, social, cultural y ecológica. *El derecho a ser consultado*, que garantiza que el derecho de todos los seres humanos a ser consultados colectivamente en las decisiones que les afecten. *El derecho a la participación*, que implica el derecho de toda persona y de los pueblos en que se integran a participar, mediante cauces ágiles y eficaces, en la adopción y control de decisiones públicas en las materias que les conciernan, así como a impugnar ante los tribunales aquellas decisiones respecto de las que aleguen un derecho o un interés directo o indirecto como fundamento de su legitimación. *El derecho al espacio público* y a la monumentalidad, que supone el derecho a un entorno urbano articulado por un sistema de espacios públicos y dotados de elementos de monumentalidad que les den visibilidad e identidad. *El derecho a la belleza*, de manera que el espacio urbano incorpore una dimensión estética y un urbanismo armonioso y sostenible como prueba de la calidad urbana. *El derecho a la identidad colectiva en la ciudad*, que significa el derecho a una organización interna del espacio urbano que facilite la cohesión sociocultural de las comunidades. *El derecho a la movilidad y a la accesibilidad*, pues toda persona tiene derecho a un tráfico ordenado y respetuoso con el medio ambiente y a moverse con facilidad por la ciudad metropolitana. Toda persona discapacitada tiene derecho a que se facilite su movilidad y a la supresión de todas las barreras arquitectónicas. *El derecho a la conversión de la ciudad marginal en ciudad de ciudadanía*, que implica el derecho de toda persona a habitar en zonas urbanas de calidad, con carácter de centralidad. *El derecho a un gobierno local de proximidad*, que en las regiones más urbanizadas, puede tener una dimensión plurimunicipal o metropolitana.

En efecto, si una de las exigencias modernas es la incorporación de la gente a los procesos de toma de las decisiones que le afectan, esto es sólo posible mediante los mecanismos locales. Por ello este marco se busca la creación de ágiles y novedosas fórmulas institucionales de participación y de concertación de políticas públicas. La municipalización fomenta la diversidad y el pluralismo. Como escuela de la democracia forma nuevos liderazgos en todos los órdenes, tanto políticos como sociales, empresariales, pues al elevar la calidad y la cantidad de las decisiones que se toman en el ámbito local obliga a la capacitación de los funcionarios, a su responsabilidad frente a los ciudadanos, a mejorar sus habilidades para administrar, concertar y negociar asuntos de diversa naturaleza.

2. El artículo 10 que establece las condiciones y requisitos para la creación de un Municipio repite un principio establecido en las leyes anteriores, es absolutamente contradictorio con nuestra realidad, que es el de la exigencia para la creación de un Municipio de “*capacidad para generar recursos propios suficientes para atender los gastos de gobierno y administración, y proveer la prestación de los servicios mínimos obligato-*

rios”. La verdad es que de nuestros 335 Municipios, no más de 60 están en capacidad de generar recursos propios suficientes, por varias razones:

1. Porque son muy pobres y donde hay mucha pobreza no hay base tributaria suficiente;
2. Porque el gobierno municipal venezolano es de los más costosos del mundo al hacer depender los sueldos de parámetros nacionales descontextualizados, los concejales disfrazar las dietas y convertirlas en sueldos y fijarse viáticos y bonos desproporcionados a la economía local;
3. Porque la burocracia municipal es innecesariamente frondosa al obligarlos a tener cargos inútiles, como que todos tengan síndico, secretario, contralor, cronista, institutos y otros entes, a más de la práctica de nombrar comisionados, directores generales y otras cargas que hacen insostenible el Municipio. Las razones 1) y 3) hacen que sea imposible pagar las cargas burocráticas con los ingresos propios, y se recurre al Situado Municipal y a las otras transferencias, con lo que para gastos de inversión y de prestación de servicios no queda nada o muy poco;
4. Porque la cultura tributaria de los venezolanos es muy débil y hay que hacer grandes esfuerzos para mejorarla, y esta Ley podría haber contribuido a ello.

En la Exposición de Motivos se hace referencia al principio de la suficiencia económica o suficiencia financiera, pero al redactar el numeral 3 del artículo 10 se abandona este principio y vuelve a caer en el de la capacidad para generar recursos propios suficientes para atender los gastos de gobierno y administración, y proveer la prestación de los servicios mínimos obligatorios. Lo correcto habría sido incorporar a la Ley el principio de suficiencia financiera y el de corresponsabilidad fiscal. Christi Rangel explica estos principios de manera detallada (2003) cuando afirma que la suficiencia financiera debe interpretarse como la capacidad del sistema financiero local en su conjunto (incluyendo tributos, transferencias y otros ingresos), de aportar recursos suficientes para cumplir los compromisos de gasto que la legislación le atribuye. Es obligación del Estado promover la equidad fiscal vertical ya que el gobierno nacional aglutina los recursos y los gobiernos locales tienen las competencias. También es una realidad que por razones geográficas, demográficas, de equipamiento e infraestructura y de diferenciación entre individuos, existen pocos municipios ricos y muchos municipios pobres, situación que atenta contra la equidad horizontal -entre gobiernos de un mismo nivel-.

El modelo de Municipio que se asuma debe complementar las finanzas locales mediante transferencias que garanticen niveles mínimos de provisión de bienes públicos locales considerados como bienes preferentes. La corresponsabilidad fiscal es complemento ineludible del principio de suficiencia financiera, ya que aún cuando el gobierno nacional trate de atenuar los desequilibrios financieros verticales y horizontales, debe existir el compromiso por parte de cada autoridad local de maximizar el potencial recaudatorio que tenga. Así fortalece su autonomía, materializa la idea de acercar la Administración al administrado, permite una mejor perceptibilidad a los ciudadanos sobre los beneficios y costos de la actuación pública, estimula el control político, la rendición de cuentas y el ejercicio democrático.

3. La realidad nacional muestra un Municipio burocrático, vertical, costoso, deficitario, cuando tenemos experiencias históricas en Venezuela y en el Municipio Comparado de Municipios no burocratizados, horizontales, económicos y que no ofrecen déficit estructural. La solución era volver a un buen diseño municipal, sometido a los principios constitucionales establecidos en el artículo 141. Si se le pone orden y límite a los gastos

ordinarios de gobierno y administración será posible multiplicar los municipios. Para ello se ha debido volver al principio de la condición ad honores de los concejales, que solo tendrán derecho a dieta, y al límite a la remuneración del Alcalde y los altos funcionarios de la Alcaldía. Esta materia pudo haber sido regulada en la Ley si se hubiese dispuesto que las remuneraciones del Alcalde y de los demás funcionarios de la Alcaldía sean fijadas por el Concejo Municipal, atendiendo a los principios de proporcionalidad y sostenibilidad para las finanzas públicas. Estos principios también han podido regir para la Secretaría, la Sindicatura, la Contraloría y demás dependencias centralizadas y descentralizadas. También debió establecerse que la función pública de los concejales es ad honores y que solo podrán recibir una dieta por cada sesión a la que hayan asistido efectivamente hasta un máximo de cuatro al mes. Esta norma se ha podido aplicar a los miembros de las Juntas Parroquiales.

La Ley propone en el artículo 96 la existencia de un Presidente del Concejo Municipal que preside las sesiones y representa al cuerpo, con lo cual se modifica sustancialmente el régimen anterior que establecía que el Alcalde presidía el Concejo y tenía allí voz sin voto. No dudamos que este nuevo Presidente del Concejo demandará más remuneraciones, viáticos, personal y oficinas. También dispone la Ley la incompatibilidad de las funciones de Alcalde con otro destino público remunerado estableciendo de esta manera otro elemento de uniformidad para todos los municipios del país. Consideramos que en este punto pudo haber flexibilidad y permitir que en los Municipios con menos de 50.000 habitantes, la función de Alcalde o Alcaldesa fuese compatible con cualquier destino público remunerado.

También es factible que los Municipios pueden convenir, formar asociaciones o mancomunidades para el cumplimiento de las funciones de sindicatura, contraloría, planificación, ingeniería, servicios y otros, con el objeto de lograr mejores niveles de eficiencia y bajar costos.

4. En materia de definición de lo que podría denominarse el sistema municipal integrado por entes sub y supra municipales, la Ley dedica a estos asuntos el Título II bajo la denominación “*De los Municipios y otras Entidades Locales*”. En el artículo 19 define como “*otras entidades locales*” a los distritos metropolitanos; las parroquias; demás demarcaciones locales como las urbanizaciones, los barrios, las aldeas y los caseríos. Más adelante establece las normas reguladoras de las Mancomunidades y otras figuras asociativas como fundaciones, asociaciones civiles, empresas y otras figuras descentralizadas en el Capítulo IV, sin referirse a los consorcios, aunque se mencionan en la Exposición de Motivos. No obstante que la no inclusión de esta categoría de entes corporativos no impide su creación, no estaría demás incluirlos en este artículo.

5. Sobre las competencias, la Ley se refiere en los artículos 52 y 56, ordinal 1 a los “*intereses propios de la vida local*” cuando con mayor propiedad se había referido en la Exposición de Motivos a los “*asuntos propios de la vida local*”. Aunque este punto pareciera intrascendente, conviene por técnica legislativa, buen uso del idioma y buen manejo de la terminología municipal, utilizar la frase “asuntos propios de la vida local”. La Ley repite el listado constitucional de las competencias establecidas en el artículo 178, y se refiere a competencias que siempre han ejercido los municipios, que son “asuntos propios de la vida local” pero que no están explícitas en dicho artículo. Estas competencias son: catastro; la fijación subterránea o superficial de torres, postes y líneas de transmisión de cualquier tipo; protección civil y de bomberos; matadero, atención social sobre la violencia contra la mujer y la familia, y el estatuto de la función pública muni-

cial. Con relación a este último punto, colide esta disposición con las del Estatuto de la Función Pública que establece un régimen nacional sobre el servicio público.

Ordena la Ley al Municipio la elaboración de al menos tres planes: 1. El Plan de Ordenación y Promoción del Desarrollo Económico y Social; 2. el Plan Local de Desarrollo Urbano que no se refiere en exclusiva al territorio propiamente urbano delimitado por la poligonal, sino que incluye la Ordenación del Territorio Municipal. 3. El Plan Local de Turismo a los municipios con vocación turística.

La Ley establece como servicios mínimos obligatorios para todos los municipios los de agua potable, recolección de basura, alcantarillado, de aguas servidas, alumbrado público, plazas y parques públicos, y remite a la legislación estatal la determinación de otros servicios mínimos que debe prestar de manera obligatoria cada Municipio.

6. Dedicar un Capítulo a los principios generales de la organización municipal y clasifica en el artículo 75 las cuatro funciones que desarrollan los municipios: La función ejecutiva, la función deliberante, la función de control fiscal, y la función de planificación. Confundió el legislador la función legislativa con la técnica deliberante propia de esa función de legislación, y se le olvidó agregar la función jurisdiccional que la ejerce mediante los juzgados de paz. Consagra los principios de la racionalidad de costos y de sostenibilidad de las finanzas locales. Consagra el principio de la incompatibilidad de las funciones del Alcalde con otro destino público remunerado dejando a salvo las excepciones establecidas en el artículo 148 de la Constitución. Destina un Capítulo al Alcalde y curiosamente cambia la denominación de "Alcaldía" adoptada por la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1989 y adopta la de Ejecutivo Municipal.

Otro Capítulo regula el Concejo Municipal y entre las materias más relevantes está el establecimiento del principio de la proporcionalidad del número de concejales a la población del Municipio, a que se refiere el artículo 94 de la siguiente manera: Municipios de menos de 25.000 habitantes, 5 concejales. De más de 25.000 y menos de 50.000, 7 concejales. Más de 50.000 y menos de 200.000, 9 concejales. Más de 200.000 y menos de 500.000, 11 concejales. Más de 500.000, 13 concejales.

Separa al Alcalde del Concejo Municipal y crea la figura del Presidente del Concejo Municipal. La Ley no considera la posibilidad de que el Alcalde concurra a las sesiones del Concejo Municipal salvo cuando se juramenta o presenta su informe anual, pero las leyes estatales o las Ordenanzas podrían establecer esa facultad y regularla, de modo que el Alcalde tenga la posibilidad de sostener ante los concejales sus puntos de vista en relación con las materias objeto de debate. Habrá que evaluar esta nueva relación Alcalde-Concejo, porque a primera vista parece que esta propuesta podría conducir a una mayor disminución del papel que desempeña el Concejo en la conducción de los asuntos locales y a problemas de gobernabilidad. El nuevo Presidente del Concejo Municipal tiene unas facultades reducidas a la dirección de las sesiones del Concejo y ejercer la representación del cuerpo, pero habrá que ver en la realidad cómo se desenvuelve este sistema. Nuestra opinión es que el cuerpo colegiado local ya está bastante desvalorizado en la actualidad y esta Ley lo somete a una mayor minusvalía. La existencia de un Consejo Local de Planificación Pública presidido por el Alcalde desvía hacia ese ente la discusión de los asuntos de interés colectivo, con lo cual el Concejo Municipal deja de ser la instancia del debate político, mucho más si el Alcalde, quien tiene la investidura popular y maneja el presupuesto, está en aquel y no en éste.

7. El Título V establece los principios de la Hacienda Pública Municipal. Es quizás el mejor aporte de esta Ley al establecimiento de un régimen hacendístico técnicamente bien concebido. Define los principios generales de la Hacienda Municipal cuando señala que debe ejercerse en forma planificada conforme a los principios de legalidad, eficiencia, celeridad, solvencia, transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad y equilibrio fiscal. Establece la responsabilidad patrimonial objetiva del Municipio conforme a la jurisprudencia reiterada del Tribunal Supremo, con lo cual se ubica en las tesis más avanzadas sobre la materia.

En cuanto al situado municipal queda establecido de la siguiente manera: no menos del 20% del situado constitucional de cada Estado, más no menos del 20% de los demás ingresos ordinarios del Estado. La distribución del situado es de un 30% en partes iguales, un 50% en proporción a la población y un 20% en proporción a la extensión del territorio municipal. Otra novedad de la Ley es en relación a los principios tributarios cuando establece que no puede el Municipio obstaculizar mediante su política tributaria el desarrollo de las actividades económicas, y en consecuencia establece el principio de la no confiscatoriedad y la prohibición de la múltiple imposición interjurisdiccional. En esta misma materia, la Ley prevé la posibilidad de la celebración de acuerdos intermunicipales y con los contribuyentes para coordinar y armonizar los tributos, evitar la múltiple imposición, o darles estabilidad tributaria a los contribuyentes. Más adelante la Ley entra a regular cada uno de los tributos, con lo cual se le da rango legal a parte de la jurisprudencia ya asentada por los tribunales, con lo cual se contribuye con el esfuerzo de darle una cierta uniformidad a los tributos locales, eliminar el casuismo y controlar la voracidad fiscal.

8. La Ley, consecuente con los principios constitucionales, dedica el Título VI a la “Participación Protagónica en la Gestión Local”. En el artículo 253 dispone el derecho que tiene el pueblo en “*la formación, ejecución y control de la gestión pública municipal, como medio para garantizar el completo desarrollo individual y colectivo*”. Ratifica el principio constitucional sobre el derecho a la información y precisa el acceso a la información sobre políticas, planes, decisiones, actuaciones, presupuesto, proyectos y cualesquiera otras del ámbito de la actividad pública municipal; el acceso a los archivos y registros administrativos en los términos de la legislación nacional aplicable; el derecho a elevar peticiones y recibir oportuna y adecuada respuesta; a la asistencia en capacitación, formación y educación para la cultura de participación democrática. Define los medios de participación y establece que los ciudadanos y sus organizaciones ejercerán el control social sobre la gestión municipal.

BIBLIOGRAFÍA

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial N° 5.453 extraordinario, Caracas, 24 de marzo de 2000.

Ley Orgánica del Poder Público Municipal. *Gaceta Oficial* N° 38.204, Caracas, 8 de junio de 2005.

BORJA, Jordi, *La ciudad conquistada*, Alianza, Barcelona, 2003.

BREWER-CARÍAS, Allan, *Comentarios a la Constitución Venezolana de 1999*, 2 Tomos, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2004.

GONZÁLEZ CRUZ, Fortunato, “Los Errores de Diseño del Municipio Constitucional”, en *Revista Provincial* N° 11, Mérida, 2004.

GONZÁLEZ CRUZ, Francisco, “Globalización y Lugarización”, *CIEPROL*, La Quebrada, 2002.

RANGEL GUERRERO, Christi, *Economía Pública Multijurisdiccional*, CES, Madrid, 2003.