

# **LA ORGANIZACION MUNICIPAL Y LA PARTICIPACION EN LA GESTIÓN LOCAL, CONFORME A LA NUEVA LEY**

**Argenis Urdaneta**  
**Centro de Estudios Políticos y Administrativos**

## **Resumen**

Aunque, desde finales de la última década del siglo pasado, existía una expectativa por lo que sería el nuevo régimen municipal venezolano, de cara al siglo XXI y en consideración de la experiencia vivida en los noventas; es en este año 2005, cinco (5) años después de la instalación de la Asamblea Nacional, cuando por fin tenemos nueva ley municipal. De tal manera que el nuevo régimen municipal ha esperado más de un (1) año, tiempo mayor al definido por el constituyente en la Disposición Transitoria Cuarta.

En este trabajo dedicamos algunas líneas sólo a dos aspectos que consideramos muy importantes para la institucionalidad municipal: la organización municipal y la participación en la gestión local.

Esa revisión parcial de la nueva ley, nos permite decir que el producto final del trabajo legislativo no es el que se esperaba, si partimos de la experiencia obtenida y del valor agregado de las discusiones anteriores sobre la reforma de la LORM (1997-98), el debate constituyente (1999), y lo que había condensado la Comisión Mixta de la Asamblea Nacional. Esta ley contiene deficiencias de técnica legislativa que conspiran contra el deseo del proyectista (Comisión Mixta), definido como "la esperanza del municipio posible", una entidad político territorial, que fuera el escenario eficiente de la democracia local.

No obstante, la ley contiene algunos avances, que pudieran contribuir a un mayor esfuerzo por un municipio para la democracia y la participación, para lo que será muy importante lo que se pueda hacer en los parlamentos, tanto regional como local.

## **Abstract**

Although, since final of the last decade of last century, an expectation existed for what would be the new municipal regime of Venezuela, with a view to the XXI century and in consideration of the experience lived in the nineties; it is in 2005, five (5) years after the installation of the National Assembly, when we finally have new municipal law. So that the new municipal regime has waited more than a (1) year, longer time to the defined one for the constituent in the Quarter Temporary provision.

In this paper we only dedicate some lines to two aspects that we consider very important for the municipal institution: the municipal organization and civil participation in the local administration.

If we start from the obtained experience and from the added value of the previous discussions on the reformation of the LORM (1997-98), from the constituent debate (1999), and from what had condensed the Mixed Commission of the National Assembly; this partial revision of the new law, allows us to say that the product of the legislative work is not the one that was expected. This law contains deficiencies of legislative technique that conspire against the planner's desire (Mixed Commission), defined as "the hope of the possible municipality", of reaching a political and territorial entity, that would be the efficient scenario of the local democracy.

Nevertheless, the law contains some advances that could contribute to a greater effort to a municipality for the democracy and the participation, for what will be very important what one can make in the parliaments, so much regional as local.

## **LA ORGANIZACION MUNICIPAL Y LA PARTICIPACION EN LA GESTION LOCAL, CONFORME A LA NUEVA LEY**

### **A MANERA DE INTRODUCCION**

Desde finales de la última década del siglo pasado existía una expectativa por lo que sería el nuevo régimen municipal venezolano, de cara al siglo XXI y en consideración de la experiencia vivida en los noventas. Así ya para 1998 se había avanzado importantemente en el diseño de la normativa que reformaría el régimen municipal, pero la coyuntura electoral no permitió que se le diera continuidad a aquella discusión que había comenzado en 1997 y que se venía realizando de una manera participativa por parte de la Comisión de Política Interior de la Cámara de Diputados del extinto Congreso de la República. Posteriormente el debate constituyente de 1999 incluyó, en buena parte, los criterios que se venían manejando en aquella discusión, y de alguna manera fueron recogidos en el texto de la nueva Constitución. No obstante el nuevo régimen municipal esperaría por un tiempo mayor al definido por el constituyente en la Disposición Transitoria Cuarta.

Es este año 2005, cuando por fin tenemos nueva ley municipal. Y en este trabajo dedicaremos algunas líneas sólo a dos aspectos que consideramos muy importantes: la organización municipal y la participación en la gestión local.

### **EI MARCO CONSTITUCIONAL**

En este punto del trabajo hacemos una obligada referencia, a manera de esquema, con muy breves comentarios, a los parámetros que fija la Constitución para lo que sería el nuevo régimen municipal, como marco que delinea lo que debe ser la respectiva legislación. (Alan Brewer Carías, 2000; Ricardo Combellas, 2000; Alirio Naime y Ana Dinizi, 2000).

#### **Territorio:**

- El territorio venezolano se organiza en municipios, no se divide en municipios (art. 16). Hemos considerado que esto podría contribuir a superar la errónea interpretación que había influido en la creación de municipios y parroquias, durante la vigencia de la LORM.
- Municipio: unidad política primaria de la organización nacional, goza de personalidad jurídica y autonomía, dentro de los límites de la Constitución y la Ley (art. 168, encabezamiento). La Ley deberá establecer criterios flexibles para el régimen de creación, pero deberá ser rigurosa a los efectos del necesario cumplimiento de los requisitos que establezca.
- Distrito metropolitano: conformado por dos o más Municipios de una misma entidad federal (áreas metropolitanas). Tal como se planteó en la propuesta de reforma de 1998, esta materia debería ser regulada por ley especial, la que de acuerdo con la Constitución, podría establecer diferentes regímenes distritales. La creación y organización le

corresponde al Consejo Legislativo, previa consulta popular. En el caso de municipios de distintas entidades federales, le corresponde la decisión ala Asamblea Nacional (art. 171 y 172).

- Parroquia. El Municipio podrá crear parroquias, por iniciativa vecinal o comunitaria, pero ellas nunca serán asumidas como divisiones exhaustivas del territorio del Municipio (art. 173). Sólo deberá haber parroquias en las realidades municipales que lo requieran. La Ley deberá otorgarle funciones definidas, a fin de hacer efectiva la existencia de estas entidades. Asimismo puede pensarse en otras unidades territoriales.

### **Organización:**

- Se rige por la Constitución, leyes orgánicas nacionales, Constitución estatal y leyes estatales (art. 169, encabezamiento).
- La ley deberá establecer diferentes regímenes para su organización, gobierno y administración (art. 169, único aparte). La Constitución vigente va más allá de lo previsto por la de 1961 y niega el uniformismo de la LORM.
- Mancomunidad y modalidades asociativas intergubernamentales. La mancomunidad no es una entidad territorial; es el producto de la voluntad asociativa de entes territoriales. En principio se trata de la asociación de entidades de carácter local, pero la nueva Constitución prevé la asociación intergubernamental, lo que nos hace pensar en la posibilidad de acuerdos asociativos Estado - Municipio (art. 170).

### **Alcalde: (art. 174).**

- Organismo de gobierno y administración. Correspondiendo ala nueva ley atender a la definitiva separación de funciones previendo la designación del presidente de la Cámara Municipal.
- Primera autoridad civil. Sin la existencia de la nueva ley, en esta materia, se han presentado confrontaciones Estado-Municipio, lo que obliga a atender el problema del registro civil, con la previsión de mecanismos que las eviten o superen.
- Venezolano, mayor de 25 años (se aumenta la edad, con respecto al régimen anterior).
- Periodo: 4 años; elegido por mayoría; tal como estaba previsto en la propuesta de reforma de 1998.
- Reelección inmediata por un periodo más, por una sola vez

### **Concejo: (art. 175).**

- Órgano que cumple la función legislativa.
- Los concejales serán elegidos en la forma prevista por la Constitución. La ley establecerá número y condiciones de elegibilidad.

### **Contraloría: (art. 176).**

- Órgano contralor, de vigilancia y fiscalización.
- Dirigida por Contralor Municipal, designado por el Concejo, mediante concurso público.
- Goza de autonomía. No es órgano auxiliar del legislativo municipal.

### **Autonomía:**

#### **Permite al Municipio:**

- La elección de sus autoridades (art. 168, num. 1).
- La libre gestión de las materias de su competencia (art. 168, num. 2). 47
- La creación, recaudación e inversión de sus ingresos (art-168, num. 3).
- Y sus actos sólo pueden ser impugnados ante los tribunales competentes (art. 168, segundo aparte).

#### **Participación:**

Se incorpora el concepto de participación ciudadana al desarrollo de la gestión municipal. "...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..." (art. 168, primer aparte).

#### **Competencia:**

En su contenido, la nueva Constitución resulta más generosa que la anterior en materia de competencia municipal, al establecerlas de una manera amplia, destacándose en su artículo 178 las siguientes:

- Ordenación territorial y urbanística.
- Vialidad urbana.
- Ambiente.
- Salubridad y atención primaria en salud.
- Servicio de agua potable, electricidad y gas doméstico.
- Justicia de paz y policía municipal.

Corresponde a la Asamblea Nacional darle el marco legal al nuevo régimen municipal, con una nueva Ley que debe ser una ley marco no uniformista como la anterior; y asimismo corresponde a los Estados atender a la organización de sus municipios, conforme a ese nuevo marco, y a las autoridades municipales crear la normativa local que permita el desarrollo de las municipalidades. Ese proceso apenas comienza este año con la promulgación de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, lo que será una tarea de gran importancia para los municipios venezolanos.

### **LA NUEVA LEY**

Luego de transcurrido más de cinco (5) años de vigencia de la Constitución, la Asamblea Legislativa ha cumplido con una obligación para la cual el constituyente en la Disposición Transitoria Cuarta había previsto sólo un año (el primero de vigencia), por lo que durante ese lapso se mantuvo vigente la Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM) que había sido reformada en 1989, de conformidad con lo previsto en la Disposición Transitoria Decimocuarta.

Ya se conocía algunos proyectos de ley, de los cuales habíamos preferido, para trabajar, el presentado por la Comisión Mixta de la Asamblea Nacional creada para su elaboración; en ese sentido se produjo cierta apertura para el respectivo proceso de consulta, y se entiende que su aprobación había sido retardada por los inconvenientes producidos por la tensión parlamentaria vivida a comienzos de año por la elección de la directiva del Parlamento, en un ambiente dominado por la incertidumbre sobre los votos que garantizarían la mayoría requerida, luego por las consecuencias del largo debate sobre lo ocurrido del 11 al 14 de abril, más tarde por la prioridad de las leyes relacionadas con la economía y el ambiente de tensión en torno a la decisión del Tribunal Supremo de Justicia, con respecto al enjuiciamiento de generales acusados de rebelión militar; y así toda la incomodidad de la dinámica de polarización que hemos vivido hasta hoy, había influido en su no aprobación; evidentemente el tema municipal no era prioridad para la Asamblea Nacional. (A. Urdaneta 2004)

Ese Proyecto era producto del trabajo realizado desde mayo hasta finales de 2001, iniciado por el equipo de diputados y asesores de la Comisión Permanente de Política Interior, Justicia, Derechos Humanos y Garantías Constitucionales, con una amplia consulta desarrollada en diversos escenarios del territorio nacional, con la activa participación de diversas expresiones del sector público y privado, comunidades organizadas, autoridades y funcionarios municipales y estatales, universidades, diputados regionales y nacionales y numerosos ciudadanos. Posteriormente se constituyó una Comisión Mixta para la elaboración del Proyecto de Ley, entre las Comisiones permanentes de Política Interior, que había iniciado el trabajo, la de Participación ciudadana y la de Administración y Servicios, se constituyó nuevos equipos, y se continuó el análisis de las propuestas que habían sido presentadas con aportes de los nuevos actores del proceso. En la confección del proyecto se animó la conformación plural de espacios de análisis y discusión, que permitió recoger "la diversidad de opiniones de todos los factores involucrados en ese largo, complejo e integral proceso de consulta y elaboración", lo que permitía pensar en un buen texto legal. (Exposición de Motivos)

En cuanto a la nueva denominación, el proyectista consideraba que "el uso del adjetivo 'Régimen Municipal'...se convierte en insuficiente e inapropiado...", lo cual se fundamenta en las siguientes razones:

1. La calificación de poder Público que otorga la nueva Constitución.
2. La condición inferior del campo de aplicación de la normativa que ese adjetivo ampara.
3. El rango superior del objeto de la ley que ordenan las nuevas disposiciones constitucionales.
4. El carácter de innovación en el cuerpo doctrinario que implica los principios y preceptos relativos al ámbito del Poder Municipal y la amplia transformación en el orden de las relaciones administrativas, políticas y sociales instituida para el marco de la vida local a partir del mandato constitucional.

De acuerdo con el proyectista el resultado de esta "creación legislativa debe ser el de un Poder Público Municipal modesto pero capaz de constituir el orgullo de una ciudadanía transformadora" que atienda a los retos de desarrollo social y económico en el marco de la democracia participativa y la disciplina de la gestión expresada en principios de transparencia, servicio público, sostenibilidad, solvencia fiscal, efectividad y eficiencia, rendición de cuentas y evaluación de desempeño. Asimismo, el proyectista concebía "la esperanza del Municipio posible" como una entidad político territorial que pudiera ser un escenario eficiente de la democracia local, con instituciones de gobierno y administración comprometidas con el más

estricto cumplimiento del principio de legalidad, apropiadamente dotada de medios financieros y de gerencia y sometida a evaluación de gestión; un espacio y un instrumento institucional para el ejercicio del derecho de los ciudadanos a ser protagonistas efectivos en la formulación, ejecución y control de la gestión pública; una instancia de gestión planificada y ordenada del territorio. (Exposición de Motivos)

Asimismo, en el articulado del proyecto se podía observar la continuidad del debate abierto y participativo que se había iniciado en los años finales del extinto Congreso (1997 y 1998), cuando se aspiraba reformar la todavía vigente LORM, espíritu que también formó parte del trabajo de la Asamblea Nacional Constituyente y que se ha expresado con semejante coherencia en el contenido del texto constitucional en esta materia.

No obstante, la Ley que se ha promulgado, al igual que otras que han sido aprobadas bajo la vigencia de la actual Constitución, parece afectada por un ritmo accidentado e innecesariamente acelerado de producción legislativa, que se expresa entre otras cosas, en evidentes errores de técnica legislativa.

De la ley, hoy vigente, sólo trataremos en esta oportunidad, algunos aspectos relacionados con los temas de organización municipal y participación en la gestión local.

## **LA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL**

### **DISPOSICIONES GENERALES**

En la nueva ley, además de ratificar que el Municipio constituye la unidad política primaria de la organización nacional, autónoma en el ejercicio de sus competencias y que goza de personalidad jurídica; se establece que "...sus actuaciones incorporan la participación ciudadana de manera efectiva, suficiente y oportuna, en la definición y ejecución de la gestión pública y en el control y evaluación de sus resultados". (Art. 2)

En el artículo 3° de la ley, esa autonomía es concebida como la facultad para:

- Elegir sus autoridades.
- Gestionar las materias de su competencia.
- Crear, recaudar e invertir sus ingresos.
- Dictar el ordenamiento jurídico municipal.
- Organizarse para impulsar el desarrollo social, cultural y económico sustentable.

Pero en esta ley se abunda, innecesariamente, acerca de lo que significa esa autonomía, y así, según el artículo 4°, la autonomía implica:

- Elección de sus autoridades.\*
- Creación de sus parroquias.
- Creación de instancias, mecanismos y sujetos de descentralización, conforme a la Constitución y la Ley.
- Asociación en mancomunidades y demás formas asociativas intergubernamentales.
- Legislación en materia de su competencia y sobre organización y funcionamiento de sus órganos.\*
- Gestión de las materias de su competencia.\*

- Creación, recaudación e inversión de sus ingresos.
- Control, vigilancia y fiscalización de ingresos, gastos y bienes municipales.
- Impulso y promoción de la participación ciudadana.
- Atención a otros asuntos propios de la vida local, conforme a su naturaleza.
- Que sus actos sólo sean impugnables por ante los tribunales competentes.

Como se puede observar se repite en los artículos 3 y 4, distinguido con asteriscos, la elección de autoridades, la legislación en materia de su competencia, la gestión de esas materias, y la creación, recaudación e inversión de sus ingresos. Esto evidentemente no responde a una intención del legislador de remarcar estos aspectos, simplemente se trata de una falla de técnica legislativa, debido probablemente a improvisación y apuros innecesarios.

De acuerdo con el artículo 5° las ordenanzas determinarán el régimen organizativo y funcional de los poderes municipales según la distribución de competencias establecidas en la Constitución, esta ley, [la Constitución estatal y leyes estatales. Como se puede observar, inexplicablemente, se omite la Constitución estatal, siendo que la intención del constituyente resulta muy clara, en el sentido de rescatar para los estados la facultad de crear su propia constitución, esperamos que ello no signifique una intencionalidad recentralizadora. En todo caso esa omisión legal no impide que esta materia se regule en la Constitución del estado.

Según el artículo 6° las leyes estatales relativas al régimen y organización de los municipios atenderán a las condiciones propias de la diversidad organizativa municipal. En tal sentido, el Consejo Legislativo y sus comisiones oirán la opinión de alcaldes, concejos, juntas parroquiales y a los ciudadanos y sus organizaciones. Como veremos posteriormente, esta ley tiende a desarrollar la intención del constituyente de superar la experiencia legislativa uniformadora del pasado.

En cuanto a la participación de las comunidades se deja a los órganos del Municipio y demás entes locales, creación de los mecanismos para garantizar la participación de las comunidades organizadas (Art. 7).

Asimismo se destaca la obligación de rendir cuentas, de tal manera que las autoridades del Municipio, de sus entes descentralizados y de las entidades locales deberán presentar informe sobre su gestión y rendir cuentas públicas, transparentes, periódicas y oportunas ante las comunidades (Art. 8)

## **MUNICIPIOS Y OTRAS ENTIDADES LOCALES**

### **Municipios**

En el artículo 10° se establecen como condiciones para crear un Municipio, las siguientes:

- Población asentada establemente en un territorio determinado, con vínculos de vecindad permanente. Esto expresa el mejor sentido de lo que se debe entender por municipio, aunque paradójicamente pareciera no estar claro al tratar el tema de las "otras entidades locales".
- Centro poblado no menor a la media poblacional de los municipios preexistentes en el estado, excluidos los de mayor población. Para esto se requiere la certificación por parte del INE. También se establece que si no existe otro municipio, se requiere una población

de diez mil (10.000) habitantes. Con respecto a esta condición lo primero que se observa es que no hay claridad sobre el parámetro para distinguir municipios de mayor población, por lo que se corre el riesgo que sea discrecional del INE. Por otra parte, no tiene sentido la previsión acerca de si no existe otro Municipio, ya que ello implicaría un estado sin municipios, lo que es contradictorio con el precepto constitucional según el cual el territorio de la república se organiza en municipios (Art. 16 constitucional), luego el municipio es anterior al estado, por tanto no debería existir estado sin municipio, y como no estamos en un momento fundacional, como lo sería 1810-11, esto no tendría ninguna explicación.

- Capacidad para generar recursos propios suficientes. En este caso se requiere la opinión favorable del órgano rector nacional en materia de presupuesto público; así como la opinión motivada del Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, en la que se determine los efectos socioeconómicos en el o los municipios que resulten segregados. En este punto se advierte que no es comprensible que se requiera la opinión del órgano nacional rector en materia de presupuesto, ya que esto implicaría un sesgo hacia el situado constitucional, y Municipio que sólo viva del situado no es viable. Debiera ser un criterio técnico, pues se trata de una cuestión de potencialidad y no de presupuesto. Más bien debiéramos hablar de la factibilidad del municipio.

Cumplidas estas condiciones, el Consejo Legislativo aprueba la ley de creación del nuevo Municipio y la somete a referendo aprobatorio de los habitantes del Municipio afectado. Se trata de un referendo obligatorio. Es está mal ubicada, y se repite en el artículo 15, en el cual se regula los efectos del referendo, exigiendo como condiciones para su efectividad: 1) la participación del 25% de los inscritos en el REP y 2) la aprobación por voto favorable de más del 50% de los votos válidos.

También se prevé la creación de municipios de régimen especial (Art. 12), por razones de interés nacional relativas al desarrollo fronterizo o exigencias especiales derivadas del plan de desarrollo económico social de la nación, por iniciativa reservada al Ejecutivo Nacional por órgano del Presidente en Consejo de Ministros, aun cuando no cumpla con lo exigido en el artículo 10.

De manera incomprensible se prevé la fusión de dos o más municipios limítrofes por efectos de la conurbación (Art. 13). Si lo que se quería era distinguir el caso de los distritos metropolitanos y lo que en la ley de 1988 se denominó distritos municipales no debió hacerse referencia a la conurbación, que tiende a confundirse con el proceso vivido en los municipios que luego forman parte de un distrito metropolitano. Por otra parte, no se establece cual es la forma y el procedimiento para que se produzca su fusión. Y habría que advertir que cualesquiera municipios limítrofes pueden fusionarse, sin necesidad de que haya conurbación.

A los efectos de entender este problema, transcribimos los que nos dice el DRAE:

Conjunto de varios núcleos urbanos inicialmente independientes y contiguos por sus márgenes, que al crecer acaban uniéndose en una unidad funcional

En ese sentido, queda claro que conurbación es un fenómeno propio de realidades metropolitanas.

La iniciativa para creación, fusión o segregación de municipios, según el artículo 14, corresponde a:



- Los electores residentes en los municipios afectados, en número no menor al 15% de inscritos en el REP.
- El Consejo Legislativo. Para lo que se requiere de acuerdo de dos tercios (2/3) de sus integrantes.
- Los Concejos Municipales. Para lo que se requiere el acuerdo de dos tercios (2/3) de sus integrantes.
- El Gobernador, con aprobación de dos tercios (2/3) de los integrantes del Consejo Legislativo. En este caso nos se entiende por qué ha de requerirse esa aprobación del Consejo Legislativo, cuando no se trata de la creación de la nueva entidad, sino de la propuesta que se hace mediante el ejercicio de la iniciativa.
- Los alcaldes de los municipios afectados con anuencia de los Consejos Locales de Planificación Pública. Tampoco se entiende por qué el Alcalde ha de requerir de la anuencia del CLPP para ejercer iniciativa.

La ley respectiva se publicará en la Gaceta Oficial del Estado, con seis meses de anticipación, por lo menos, a la fecha de las elecciones para un nuevo periodo municipal. El Consejo Legislativo, en el mismo acto establecerá el régimen de transición, previendo lo relativo a inventario de bienes, obligaciones de Hacienda y en especial las obligaciones con los trabajadores municipales (Art. 16) Esta es una materia que parece estar mejor tratada en esta ley, que en la LORM.

Se prevé la vigencia transitoria de las ordenanzas del Municipio de origen (Art. 17) Esto resulta igual que lo establecido por la LORM. También se prevé lo relativo a los asuntos que se encuentren en proceso, así como los efectos de los actos firmes; si se trata de actos no firmes podrán ser revisados de oficio o recurridos por los interesados (Art. 18).

Demás entidades locales

Se consideran como entidades locales territoriales:

- Distritos metropolitanos.
- Parroquias y demás demarcaciones intraterritoriales (urbanización, barrio, aldea, caserío) No se entiende ¿cómo pueden ser consideradas estas otras como entidades locales?; ¿podríamos pensar que urbanización y barrio, son entidades viables? Estas otras entidades sólo serían viables al convertirse en parroquias, y esto significa una situación particular que está incluida en los supuestos de creación de las parroquias.

A este respecto, también es bueno señalar que la ley distingue las entidades locales territoriales, cuestión que no encontramos en la LORM, al tratarse sobre otras entidades locales.

### **Distritos metropolitanos**

En esta materia no se sigue la visión que se tenía en el proyecto de reforma de la LORM (1997-98) y en el proyecto de la Comisión Mixta de la Asamblea Nacional, en el sentido de considerar conveniente que esta materia fuera objeto de una ley especial.

En esta ley (Art. 20) se considera al Distrito Metropolitano como la entidad local territorial con personalidad jurídica, creada por ley estatal, y cuando se trate de municipios pertenecientes a

entidades federales distintas le corresponderá a la Asamblea Nacional crearlo por ley nacional. Cuando se habla de Distritos metropolitanos se trata de dos o más municipios que tienen entre sí relaciones económicas, sociales y físicas que den al conjunto urbano las características de un área metropolitana. Y en este sentido, cabe preguntarse: y eso, ¿no es conurbación?

A estos efectos, de nuevo, veamos lo que también nos dice el DRAE acerca del término metropolitano:

## 2. Perteneciente o relativo al conjunto urbano formado por una ciudad y sus suburbios

Cuando hablamos de suburbios pensamos en el crecimiento de una ciudad, y ellos pueden coincidir con municipios que en el pasado fueron realidades distintas, pero ahora alcanzados por el crecimiento de la ciudad, y así incluidos en esa nueva unidad urbana.

Por otra parte, se exige que esos municipios hayan desarrollado una experiencia previa de mancomunidades por dos periodos continuos. Y esto luce como una previsión importante para evitar que la creación del Distrito metropolitano sea producto de la improvisación impulsada por necesidades e intereses.

La iniciativa de creación del distrito metropolitano corresponde a:

- Los vecinos de los municipios afectados, 15% de inscritos en el REP.
- Los alcaldes, con acuerdos de los Concejos aprobados por dos tercios (2/3) de sus integrantes.
- El Gobernador, con acuerdo del Consejo Legislativo aprobado por dos tercios (2/3) de sus integrantes.
- El Consejo Legislativo, por acuerdo aprobado por dos tercios (2/3) de sus integrantes.
- En caso de municipios pertenecientes a diferentes entidades federales, podrá ser apoyada por mayoría de Diputados a la AN, electos por las respectivas entidades federales (Art. 21).

A este respecto, se pudiera entender la necesidad de que los alcaldes requieran el apoyo de los Consejos Municipales, ya que estos no tienen iniciativa, y por tanto la de los alcaldes sería la iniciativa de las autoridades municipales; pero el Consejo Legislativo sí tiene iniciativa, entonces, para que se requiere su apoyo a la iniciativa del Gobernador. Mientras que luce importante la vinculación de los Diputados a la AN elegidos en la región.

La iniciativa deberá ser presentada en los dos primeros años del periodo municipal; deberá realizarse informes técnicos de viabilidad y se procederá a la convocatoria de un referendo en condiciones semejantes a las exigidas para la creación de municipios (25% de electores inscritos en el REP y la aprobación por más del 50%); y para la elaboración de la ley deberá seguirse los lineamientos de los informes técnicos aprobados en el referendo. La ley deberá publicarse con un año de anticipación a las elecciones respectivas (Art. 22). En virtud de que según esta disposición ". . . la elaboración de ley respectiva se hará con efectiva participación ciudadana y, en especial, con la de las autoridades de los municipios involucrados"; creemos que habría que crear los mecanismos idóneos para garantizar la efectiva participación ciudadana y de las autoridades municipales, lo cual deberá hacerse mediante ley estatal.

La Ley de creación determinará límites, organización y competencias (Art. 23). En este sentido, el ejecutivo no tiene denominación se la dará la ley, mientras el legislativo se denomina Consejo Metropolitano; y se establece la participación con derecho a voz de un representante del

organismo nacional de desarrollo, la que se solicitará en los 15 días siguientes a la instalación del cuerpo (Art. 24). Esto último constituye una intromisión innecesaria del Ejecutivo Nacional, que pudiera implicar una especie de "descentralización tutelada".

En cuanto a ingresos, el Distrito Metropolitano contará con los que se le asigne por ley de creación, en la que también se regulará la transferencia de bienes municipales a efectos de la prestación de servicios o gestión de actividades transferidos (Art. 25).

Además, los Distritos Metropolitanos contarán con los ingresos provenientes de:

- Derechos y tarifas en servicios públicos.
- Rentas y productos de su patrimonio.
- Enajenación de sus bienes.
- Porcentaje de los impuestos creados y recaudados por los municipios agrupados. Lo que será proporcional a los costos de ejercicio de competencias asignadas al Distrito en la ley de creación. También sería conveniente que ese porcentaje se fijara de una vez en la respectiva ley de creación.
- Aportes especiales, y otros que le correspondan por ley o le sean asignados (Art. 26).

Además, podrá asumir mediante convenio con los municipios agrupados la recaudación de impuestos municipales (Art. 26). Lo que requeriría de un ambiente y voluntad consensual que contribuya a la mejor colaboración entre autoridades municipales y distritales.

A efectos de la elaboración del inventario de Hacienda Pública de cada municipio agrupado, el Consejo Legislativo, o la Asamblea Nacional, en su caso, nombrará una comisión integrada por uno de sus miembros, quien la presidirá, un funcionario de Hacienda por cada Municipio, un concejal por cada Municipio y un representante de la Contraloría General de la República (Art. 27). Pensamos que en lugar de la Contraloría General de la República, debiera ser la Contraloría del Estado, ya que pudiéramos incurrir en lo antes planteado como una especie de descentralización tutelada.

La comisión presentará informe al Consejo Legislativo o a la Asamblea Nacional, en su caso, dentro de los noventa (90) días siguientes a su instalación. Sobre esa base el Consejo decidirá sobre el traspaso de los bienes municipales afectados por la prestación de servicios transferidos o por la realización de actividades asignadas al Distrito. Decisión que será de obligatoria ejecución de los municipios mediante acuerdo de los concejos; de no cumplirse dentro de los sesenta (60) días siguientes a la decisión, se prevé que la autoridad metropolitana solicite su ejecución a los órganos jurisdiccionales competentes (Art. 28). Pero, esta última previsión nos parece desacertada, en virtud de que para ese momento, todavía no existe autoridad metropolitana, pues aun no ha sido elegida; por lo que tal solicitud de la autoridad metropolitana será posible en un lapso mayor al de los sesenta (60) días.

### **Parroquias (y otras entidades locales)**

Las parroquias son demarcaciones creadas dentro del territorio municipal con el objeto de desconcentrar la gestión municipal, promover la participación ciudadana y una mejor prestación de los servicios públicos municipales. (Art. 30) Este es el mismo concepto de parroquia que encontramos en la LORM con la corrección de sustituir la expresión descentralización, incorrectamente utilizada en aquella ley, por desconcentración que es el término correcto. Pero además extendido a otras entidades locales, que ahora se entienden como otras entidades

territoriales, y no en el sentido más amplio que podía entenderse, con la vigencia de la LORM, que abarcaba todas las entidades locales distintas al propio Municipio, tanto territoriales como no territoriales.

Las parroquias sólo podrán ser creadas mediante ordenanza, aprobada con votación de tres cuartas partes (3/4), como mínimo, de los integrantes del Concejo, con la organización, funciones, atribuciones y recursos que se les confieran en el momento de su creación, sobre la base de las características sociológicas (¿?, debiera ser sociales), culturales y económicas del asentamiento de la población en el territorio municipal, sin perjuicio de la unidad de gobierno y de gestión del Municipio. Las parroquias podrán ser urbanas o no urbanas y, en ningún caso constituirán divisiones exhaustivas del territorio municipal (Art. 31). Esto constituye un avance importante con respecto a la LORM y sus reformas. Con ninguna de las versiones de la LORM se había superado el reglamentarismo y el uniformismo, en esta Ley se da cumplimiento a lo previsto en la Constitución de 1999, lo que también estuvo previsto en la de 1961, la diversidad de regímenes municipales, reflejado no sólo en este capítulo sino en otras partes de la ley. En la LORM no se dejaba, o se dejaba muy pocos, espacios legislativos ni al parlamento estatal ni al Concejo, en este caso (LOPPM) es este último quien regulará sobre organización, funciones, atribuciones y recursos de las parroquias y demás entidades locales que creare. Sólo queda esperar que el parlamento local actúe con suficiente creatividad, pero con suficiente responsabilidad, para poder pensar en una institucionalidad idónea.

Al final del texto de este artículo se repite una expresión que encontramos en la Constitución y en las propuestas de reforma de la LORM manejadas en 1997-98: 'divisiones no exhaustivas'; debe entenderse por exhaustivo lo que agota por completo, y esto, por una parte, favorece la diversidad que aquí se ha entendido con 'otras entidades locales', las cuales son otras divisiones, pero esto también nos podría llevar al extremo y al absurdo de convertir a cada familia en 'otra entidad local', por tratarse de algo inagotable; cuando la preocupación que había en debate de 1997-98 era por la manera indiscriminada y formalista como se habían creado muchas parroquias, siendo que el legislador, el de entonces al igual que el de ahora, las delimita con su objeto, de tal manera, que si no es para desconcentrar la gestión municipal, promover la participación ciudadana y mejorar la prestación de los servicios públicos no tiene sentido la creación de parroquias y menos aun de estas 'otras entidades locales'.

La creación de parroquias y otras entidades locales debiera verse como un problema de viabilidad y funcionalidad, pero también como un problema de organización estatal, vale decir, se trata de una cuestión de institucionalidad, y en ese sentido no deja de preocupar el alcance que, en la práctica, se pudiera dar a lo expresado en el artículo 31: ". . . organización, funciones, atribuciones y recursos que se les confieran...", en el sentido de considerar suficiente la decisión normativa para hacer viable una entidad.

La iniciativa para su creación, según la ley (Art. 32) en forma alternativa (¿?), corresponde a:

- Los ciudadanos inscritos en el REP, en número no menor al 15% de residentes en el territorio que servirá de base a la nueva entidad local. La solicitud deberá hacerse por escrito. Consideramos que esta solicitud debiera ser razonada, y además hay otra cuestión por resolver: ¿cómo se determina la residencia?, ambos asuntos deberán ser tratados en ordenanza de vigencia anterior a la solicitud.
- El Alcalde, mediante solicitud razonada ante el Concejo.
- El Concejo Municipal, mediante acuerdo razonado de la mayoría de sus integrantes.

Asimismo, se establecen como requisitos o condiciones de existencia (Art. 33), los siguientes:

- Población con residencia estable, igual o superior a la exigida en la ley estatal. Aquí nos encontramos con un riesgo: el establecimiento, por parte del Consejo Legislativo, de una exigencia mayor a la prevista para la creación de Municipio, lo cual sería absurdo.
- Plan de desarrollo urbano local debidamente sancionado y publicado (en los espacios urbanos). Lineamientos de ordenación y ocupación del territorio (en los espacios no urbanos). En este sentido es bueno advertir que el plan urbano local es obligación del municipio, y los lineamientos de ordenación y ocupación del territorio debieran estar en el Plan Estatal y en el Plan Nacional. ¿Cómo se puede establecer, entonces, como exigencia o requisito de creación?
- Organización de la comunidad mediante agrupaciones sociales, electas democráticamente y debidamente registradas por ante los órganos competentes del Municipio. En este caso se entiende que se trataría de asociaciones civiles. Pero, evidentemente debe estar confundido lo que es parroquia y lo que son las otras entidades. Pero además, si es objeto de las parroquias y demás `entidades locales' la promoción de la participación ciudadana, ¿cómo se va a exigir cierto desarrollo previo de mecanismos de participación?
- Estructura social de actuación para el desarrollo de la justicia de paz. Esta condición requiere de una traducción al castellano. La justicia de paz es una necesidad en todo municipio. Las comunidades requieren de la organización de la justicia de paz. En todo caso la justicia de paz es competencia del Municipio, por tanto debe promover su creación; y como la justicia de paz también es una expresión de participación ciudadana, por su naturaleza, debiera estar planteado como uno de los objetivos a ser cumplidos mediante la creación de parroquias y esas otras `entidades locales', no al revés, como requisito o exigencia de creación.
- Organización de servicios públicos básicos.
- Registro catastral, con sujetos de tributación y contribuciones especiales, de modo especial los inmobiliarios.

Por otra parte, debe entenderse, por lo planteado en este artículo, que un Municipio inviable, aunque exista, por haber sido creado conforme a ley, no debiera crear estas subdivisiones. Es lo que pudiera entenderse o inferirse de las exigencias de planificación, organización de servicios y catastro.

Además, el proyecto de creación será informado y sometido a consulta de la población asentada en el territorio respectivo. (Art. 33)

La ordenanza de creación deberá indicar: (Art. 34)

- Atribuciones, actividades y funciones que se le puedan delegar, así como las bases para la delegación por actos normativos distintos a esa ordenanza. En este caso deberá entenderse que se trata de delegación por decreto.
- Órgano que ejercerá la supervisión de atribuciones, actividades y funciones delegadas.
- Recursos asignados, tanto humanos como materiales, y medios necesarios para su eficaz ejecución.
- Ingresos propios del Municipio que se convertirán en ingreso de la parroquia o entidad local, a efectos de su creación y funcionamiento, conforme a atribuciones, actividades y

funciones delegadas. Se entiende, en este caso, que son ingresos que se generan o recaudan en el territorio de la nueva entidad, o como derivación de las actividades realizadas por quienes habitan en él, o como producto de obras realizadas por el municipio en ese territorio. Esto frustraría las aspiraciones de algunos dirigentes que pretendan convertir su terruño en nueva entidad, pero también podría estimular su creación mediante la presión para constituir privilegios como expresión clientelar.

En la ley (Art. 35), se le da a la parroquia facultades de gestión, de consulta y de evaluación de la gestión municipal en su territorio, conforme a los términos y alcances señalados en la ordenanza. Al igual que la LORM, se distingue parroquias urbanas y no urbanas, y la gestión le corresponderá a una Junta Parroquial, integrada por cinco miembros, en el caso de las urbanas y tres, en el caso de las no urbanas, los cuales deberán ser elegidos democráticamente conforme a la ley electoral. La ley cuando se refiere a la gestión de la parroquia, trata de preservar la unidad de gobierno y gestión del municipio; lo que nos dice que, en efecto, esa gestión es producto de una desconcentración. Asimismo se establece la obligación para los miembros de la Junta Parroquial de entregar cuenta, anualmente, de su gestión, la que deberá efectuarse dentro del primer trimestre del ejercicio fiscal respectivo, aquí deberá entenderse que es del año siguiente al de la gestión evaluada, en esa rendición de cuenta se deberá relacionar los logros obtenidos con las metas propuestas en el programa presentado como candidato. Todo esto regresa a la vieja discusión de si los representantes lo son de sus electores o, en este caso, de toda la parroquia; pues también los logros debieran responder a las que son las aspiraciones de quienes habitan en la parroquia. Esta obligación requeriría, además, de la definición de unos indicadores para poder medir la gestión, y para que no quede en un simple discurso, que bien hilvanado y con una dosis de emotividad, puede pasar la prueba del perdón. Cuestión que es válida para otros cargos. En todo caso, el miembro de la Junta Parroquial, por la cercanía natural, deberá tener una relación más estrecha con quienes habitan en la parroquia. Por otra parte, se establece como sanción la suspensión de la dieta para quien no presentará su memoria y cuenta en forma organizada y pública, hasta tanto cumpla con ese deber.

Pero algunas dudas sobrevienen con respecto a este texto de la ley, ¿qué entiende el legislador por organizada?, organizar un acto para la entrega de cuentas no debiera ser el parámetro, esto ayudaría más a la demagogia y no garantiza transparencia de la rendición de cuenta; lo que nos hace pensar que lo que se busca con esto es la ordenación y sistematización de lo que se va a presentar como cuenta, que no se reduzca a un discurso, y menos si se trata de uno improvisado. Además, se establece en la ley (Art.36), como requisitos para ser miembro de la Junta Parroquial:

- Venezolano, sin distingo de si es por nacimiento.
- Mayor de 18 años.
- Residencia en el Municipio durante los últimos tres años previos a su elección. Creemos que debiera ser residencia en la parroquia.

La parroquia, también tiene facultad para gestionar un conjunto de asuntos y procesos (Art. 37). Se trata de una larga lista de facultades de gestión, la mayoría de ellas relacionadas con la contribución de la parroquia en el desarrollo de las competencias del Municipio, y sólo comentaremos algunas de ellas. Pero antes, es necesario destacar la utilización del término proceso que, para estos efectos, debiera estar incluida en la expresión asuntos, y esta distinción

sólo podría explicarse en razón de una intencionalidad vinculada a la movilización, tal como lo comentamos posteriormente. La lista de asunto y procesos es la siguiente:

- Servir de centro de información, producción y promoción de procesos participativos para la identificación de prioridades presupuestarias. El riesgo que aquí observamos es el de la sustitución de las organizaciones de la sociedad. Aquí sí pudiera presentarse el temor, que algunos dirigentes vecinales tuvieron en 1989, frente a la creación de las Juntas Parroquiales. Nos parece que bastaría con que fuera un centro de información a esos efectos, pues se estaría confundiendo participación con movilización, la primera no puede reducirse a la segunda.
- Promover los principios de corresponsabilidad, protagonismo y participación ciudadana en la gestión municipal. Aquí pareciera dejar de ser simbólica la expresión protagonismo, pues al vincular los numerales 1 y 2 del artículo respectivo, el término protagonismo pareciera convertirse en la expresión de una voluntad pública dirigida hacia la movilización como lo fundamental, lo cual contribuye a la distorsión del concepto de participación, y tiende a arriesgar la futura identificación del ciudadano con la necesidad de la participación, en tanto se agote esa capacidad de movilización, por tratarse de algo muy propio de momentos muy especiales en la dinámica social, lo que podría traer como consecuencia una actitud muy pasiva y de abstención, y hasta de indiferencia por los asuntos públicos.
- Promover los servicios y el principio de corresponsabilidad en cuanto a atención ciudadana, protección civil y defensa integral de la República. Aquí se puede observar cierto abuso, por parte del legislador, de la expresión promover, repetida en cada uno de los numerales de ese artículo, pero en este caso no se justificaría, ya que los servicios debe prestarlo el Estado, no promoverlos, y la parroquia es una organización del Estado, es una instancia estatal. Por otra parte, aparece en ese numeral la referencia a la 'defensa integral de la República', esta expresión sólo se corresponde con una idea propia de la mentalidad militar, pensar en un estado de guerra, en una alerta permanente, que poco ayuda al desarrollo de la civilidad, además de hacer recordar la olvidada Esparta.
- Promover servicios y políticas para la infancia, adolescencia, tercera edad, y personas con discapacidad. Al igual que el anterior se abusa de la expresión promover, debiera decir: prestar servicios y desarrollar políticas.
- Promover, organizar, coordinar, supervisar y llevar a cabo los procesos de elección de jueces de paz. Esto es de gran importancia, y aquí sí se justifica la utilización de la expresión antes criticada, puesto que en esta materia una de las cuestiones que se requiere es promover entre la ciudadanía la justicia de paz, y en esto es fundamental la elección de los jueces de paz, que puede ser llevada a cabo por las comunidades, cuestión que podría dificultarse con la visión que se ha desarrollado a partir del diseño constitucional en materia electoral, con el llamado Poder Electoral, que interviene en todo proceso eleccionario, interfiriendo de alguna manera en la dinámica de las organizaciones de la sociedad.
- Promover procesos comunitarios de contraloría social. Esto podría estar redactado de otra manera, pero lo importante es la necesidad de crear las condiciones para que se haga efectiva la contraloría social; y en sentido práctico habría que preguntarse si los miembros de Juntas Parroquiales 'promoverían' la contraloría social de sus propias

gestiones. A menos que estuviera planteada la creación de la Contraloría Parroquial, como instancia de la Contraloría Municipal.

- Celebración de matrimonios por parte del Presidente de la Junta Parroquial. En este caso se entiende que debería haber delegación por parte del Alcalde.
- Respaldo y apoyar al CLPP, en cuanto a la elaboración del censo social por parte de la Sala Técnica, así como en lo relativo a la creación de la Red de Consejos Comunales y Parroquiales. Aquí se mantiene nuestra preocupación por la creación de tantas instancias, esto, en lugar de favorecer el desarrollo del Poder Público Municipal, podría tender a debilitarlo en su ingobernabilidad.
- Tramitar solicitudes de parcelas de terrenos municipales y de servicios sociales. Como se tenía entendido desde la LORM, en este caso la parroquia hace una especie de mediación o intermediación entre ciudadanos y municipios.

Por otra parte, en el artículo 38 se establece que las juntas parroquiales deben requerir toda la información de la gestión municipal a los efectos de las respectivas solicitudes de los ciudadanos. Esto hay que vincularlo al numeral 1 del artículo anterior.

En el presupuesto municipal de cada ejercicio fiscal se incorporará planes, programas, proyectos y actividades encomendadas a parroquias y entidades territoriales. En la ordenanza respectiva, se entiende que es la de presupuesto, se establecerá el órgano que hará el seguimiento de las atribuciones (actividades) señaladas (Art. 39). En este texto se dice incorrectamente 'atribuciones señaladas', en lugar de 'actividades señaladas'. Y de tratarse, ciertamente, de atribuciones, ello sería una indebida repetición de lo establecido en el artículo 34.2.

## **Mancomunidades**

La mancomunidad es una figura asociativa constituida por dos o más municipios para la gestión de materias específicas de su competencia (Art. 40) Se crea mediante acuerdo entre los municipios, el cual contiene el estatuto que la regirá (Art. 42) Tiene personalidad jurídica propia y no podrá comprometer a los municipios que la integran más allá de los límites establecidos en el estatuto (Art. 44) El estatuto deberá prever de manera precisa:

- Nombre, objeto y domicilio
- Fines y objetivos para los se crea
- Tiempo de vigencia
- Aportes de los entes que la constituyen
- Composición, designación, facultades y responsabilidades del organismo directivo
- Procedimiento para reforma y disolución, y manera como se resuelven las divergencias en relación con su gestión, bienes, ingresos y obligaciones
- Definición de las funciones
- Determinación de las funciones de control externo y dispositivos orgánicos para hacerla efectiva
- Mecanismos de participación, incluida rendición de cuentas a los ciudadanos de los municipios mancomunados
- Mecanismos que garanticen cumplimiento de aportes, incluida posibilidad de autorizar derivaciones de transferencias nacionales o estatales (Art. 43)



Además, se prevé la creación de fondos tanto de parte del Poder Nacional como del Estadal, a los fines de la descentralización de competencias y de actividades de conformidad con la ley (Art. 41). Este texto debiera referirse a descentralización de servicios y no de competencias.

Por su parte, las formas asociativas incluyen la posibilidad de crear empresas, fundaciones, asociaciones civiles y otras figuras descentralizadas de interés local o intermunicipal (Art. 45). Estas son las otras entidades locales que no son territoriales.

Finalmente, en esta materia resulta interesante que los municipios también puedan acordarse con otros entes públicos territoriales en la creación de otras figuras asociativas intergubernamentales para fines de interés público relativos a materias de su competencia (Art. 46)

### **Diversidad de regímenes**

En este aspecto de la organización municipal, es inevitable comentar que sigue siendo sorprendente como el legislador venezolano le sigue dando una relevancia, ciertamente desequilibrada, a las comunidades indígenas en diversos cuerpos normativos. Independientemente de que se comparta o no el tratamiento que el constituyente de 1999 da a las comunidades indígenas, el desarrollo legislativo de tales disposiciones constitucionales debiera darse en una ley especial para las comunidades indígenas, y en las otras leyes hacer referencia al necesario trato diferencial, remitiendo a esa ley especial. Tal obsesión por dar un trato especial a las comunidades indígenas en un país donde su importancia, en términos social, económico y político, es reducida, sólo podría obedecer a un complejo de culpa que no podemos tener como pueblo, puede ser que se justificara en su momento para los mantuanos empeñados en la independencia, como sector social dominante de entonces, pero no para el muy mestizo pueblo venezolano de hoy. Lo cierto es que de los cinco artículos que contiene el capítulo referido a la diversidad de regímenes, tres están dedicados a las comunidades indígenas.

Por otra parte, consideramos que el tratamiento del tema de la diversidad de regímenes debe darse con la menor normativa nacional posible, dejando un muy amplio margen a la creatividad y al desarrollo de la experiencia. En este campo la norma nacional debe limitarse a establecer el marco que asegure el cumplimiento de los objetivos y fines del Estado venezolano. En ese sentido, es suficiente con dos artículos, por lo que en principio parece bien lo tratado en los artículos 47 y 48. Así, el primero (Art. 47) orienta a los Consejos Legislativo y a los Concejos Municipales para que se atienda a las condiciones de población, desarrollo económico, capacidad para generar ingresos fiscales propios, situación geográfica, elementos históricos y culturales y otros factores relevantes. Mientras el segundo (Art.48) se refiere a la necesaria correspondencia de desarrollo tanto estadal como municipal, en atención a los requerimientos de la vocación económica respectiva. Pudiéramos pensar más bien en vocación socio-económica, lo que nos permitiría distinguir, por ejemplo, municipios mineros, ecológicos, turísticos, industriales, agrícolas, portuarios.

En cuanto a los municipios indígenas, bastaría con lo contenido en la parte in fine del artículo 47, agregando la remisión a la ley especial, teniendo cuidado de ser coherentes y no exigir, de una manera predefinida, una organización democrática, tratándose de un ámbito que por cultura y tradición pudiera no serlo.

## LA PARTICIPACION EN LA GESTION LOCAL

### MODOS DE GESTION

En este aspecto el legislador ha tratado el tema con mayor sentido de actualidad al referirse al término gestión; la LORM (Art. 41) se refería a la prestación de los servicios públicos y la forma como se podían prestar. En este sentido en la nueva ley se distinguen los modos de gestión que el Municipio podrá desarrollar, así en el artículo 69 se establece que el Municipio elegirá el modo de gestión que considere más conveniente, para el gobierno y administración de sus competencias, pudiendo optar por:

- Gestionarlas por sí mismo
- Por medio de organismos que dependan jerárquicamente de él
- Mediante formas de descentralización funcional o de servicios
- Mediante creación de empresas públicas de economía exclusiva o mixta
- Contratar con particulares la gestión de servicios y obras

Asimismo, y de acuerdo con el artículo 70, los Municipios están obligados a:

- Estimular la creación de empresas de economía social (cooperativas, cajas de ahorro, mutuales y otras formas asociativas) En este aspecto, consideramos que seguramente existe una confusión con el concepto de caja de ahorro, que en nuestro país es una organización de los trabajadores en el marco de su relación laboral, y no una organización de las comunidades, como lo es en España, más parecido a lo que fueron las Entidades de Ahorro y Préstamo, entre nosotros
- Promover la constitución de empresas autogestionarias o cogestionarias

Además, en el artículo 71 se establece que los Municipios promoverán:

- La desconcentración de gobierno y administración, con el cuidado de establecer formas efectivas de participación ciudadana
- La descentralización para la prestación de servicios

Por otra parte, en materia de entes descentralizados, Se mantiene el criterio ya existente; y así se establece que la creación de institutos autónomos se hará por ordenanza, mientras las sociedades, fundaciones y asociaciones civiles municipales será por decreto del Alcalde, con autorización del Concejo Municipal. Asimismo, deberá constar opinión previa del Síndico Procurador y del Contralor.

En cuanto al régimen de concesiones se establece que sólo se harán por licitación pública a particulares, y con las siguientes condiciones mínimas: (Art. 73)

- Plazo: 20 años
- Se establecerá el precio y la participación del Municipio en utilidades o ingresos brutos por la explotación; así como la revisión periódica de estas ventajas
- Garantía de fiel cumplimiento, actualizable periódicamente

- Revisión periódica de los términos del contrato para su adaptación y posibles mejoras tecnológicas
- Derecho del Municipio a intervención temporal del servicio y asumir su prestación por cuenta del concesionario, en las condiciones previamente establecidas
- Derecho de revocatoria, sin menoscabo de indemnización por inversiones no amortizadas. En ningún caso dará lugar a indemnización por lucro cesante

Y se establece una excepción en el caso de transporte colectivo urbano, en el que las concesiones se registrarán por disposiciones aprobadas por el Concejo a solicitud del Alcalde, y tendrán una duración no mayor de 5 años (Art. 74) Se entiende que tal distinción, se debe a la naturaleza específica del servicio.

## **PARTICIPACION EN LA GESTION**

### **Consideraciones generales**

En la ley se considera la participación en la formación y ejecución y control de la gestión pública municipal como ". . . . el medio necesario para garantizar.. . [el] completo desarrollo tanto individual como colectivo...

" Asimismo se establece como deber para las autoridades municipales ". . . promover y garantizar la participación ... en la gestión pública y facilitar las formas, medios y procedimientos para que los derechos de participación se materialicen de manera efectiva eficiente y oportuna." (Art. 253)

Para que tal participación se pueda dar, en esta materia, se considera como derechos de los ciudadanos, los siguientes: (Art. 254)

- Obtener información general y específica sobre políticas, planes decisiones, actuaciones, presupuesto, proyectos
- Acceder a archivos y registros administrativos conforme a legislación nacional aplicable
  1. Formular peticiones y propuestas
  2. Recibir oportuna y adecuada respuesta
  3. Asistencia y apoyo de las autoridades municipales para la capacitación, formación y educación, a los fines del desarrollo y consolidación de la cultura de participación democrática, sin más limitaciones que la derivadas del interés público y la salvaguarda del patrimonio público

Asimismo, se destaca como expresiones de los derechos de participación en la gestión local, en actuación de los ciudadanos de manera individual o por medio de las organizaciones sociales (Art. 255), las siguientes:

- Obtención de información: sobre el programa de gobierno del alcalde, del Plan Municipal de Desarrollo, de los mecanismos de elaboración de las ordenanzas, de la formulación y ejecución del presupuesto local, de la aprobación y ejecución de las obras y servicios, de los contenidos del informe de gestión, de la rendición de cuentas. Esta información debe darse en términos comprensibles para los ciudadanos

- Presentación y discusión de propuestas comunitarias prioritarias en la elaboración del presupuesto de inversión de obras y servicios. A estos efectos el gobierno municipal establecerá mecanismos suficientes oportunos
- Participación en toma de decisiones. A estos efectos las autoridades municipales generarán:

mecanismos de negociación  
espacios de información suficiente y necesaria  
instancias de evaluación

Podemos observar como en este artículo se hace referencia a la mejor expresión de lo que debe entenderse por participación, en lugar de las formas más manoseadas en el discurso político y más cercanas a la idea de movilización, se trata del posible acceso o influencia en la toma de decisiones.

Por otra parte, se establece como obligación del Municipio la creación y mantenimiento de programas de formación ciudadana para fortalecer las capacidades tanto de los ciudadanos como de las organizaciones de la sociedad. (Art. 256) En este aspecto se ataca una de las debilidades más importantes de las comunidades y de los ciudadanos para alcanzar una efectiva participación. Y es bueno señalar que en este aspecto debiera darse un mayor acercamiento de las Universidades con su entorno social y con los gobiernos locales, a los fines de contribuir en esos programas de formación.

A los efectos de la participación, los ciudadanos tienen los siguientes derechos: (Art. 258)

- Requerir y utilizar los servicios públicos
- Participar en la formación de planes y proyectos, a los efectos de su dotación, gestión y evaluación
- Gestión de los servicios públicos, de manera organizada y conforme a la Ley
- Pero asimismo, están obligados a contribuir al mantenimiento, preservación y mejora de la calidad de esos servicios

En materia de control, se establece el derecho de organizarse en contralorías sociales. En este sentido se establece la obligación para el contralor municipal de vincular a la ciudadanía a las labores de fiscalización de la gestión pública y a la valoración del desempeño de entidades y organismos de la administración pública local (Art. 259). En lo que a esta materia respecta, hay que destacar que control social de la gestión pública constituye una variante muy importante de los medios o mecanismos de participación, y es uno de los más destacados en la bibliografía sobre el tema.

A los efectos de desarrollar la participación en la gestión local, se establece que es obligación de los municipios y demás entidades locales favorecer la constitución y desarrollo de las diversas formas de organización de la sociedad y facilitarle información sobre la gestión pública y el uso de los medios públicos y el beneficio de subsidios o aportes (Art. 260). En este sentido, es importante advertir que siempre es preocupante que esta opción (subsidios o aportes) se pueda convertir en mecanismo de clientelismo y en una tentación de corrupción

## **Medios de participación**

### **Lista enunciativa**

El legislador es amplio, en cuanto a los medios de participación, y así establece una lista enunciativa de los medios de participación, pues no se excluye el reconocimiento y desarrollo de otras formas de participación, que incluye: cabildos abiertos, asambleas ciudadanas, consultas públicas, iniciativa popular, presupuesto participativo, control social, referendos, iniciativa legislativa, medios de comunicación social alternativos, instancias de atención ciudadana, autogestión y cogestión. (Art. 261)

### **Limitaciones por legislación local**

Asimismo, se considera como deber del Municipio legislar acerca de los requisitos exigibles para demostrar el interés legítimo local de aquellos interesados en el ejercicio de algunos de estos medios de participación (Art. 262). En este aspecto debemos comentar que no deja de existir el temor por el control partidista que pudiera esconderse detrás de la exigencia de demostrar un interés legítimo.

### **Cabildo abierto**

En cuanto a los cabildos abiertos, la iniciativa para la convocatoria corresponde, conforme a la ordenanza respectiva, a: Concejo Municipal, Juntas Parroquiales (mayoría de sus integrantes), Alcalde y ciudadanos (Art. 263). Sus decisiones serán adoptadas por mayoría de los presentes [¿?] (Art. 264). En este caso, cuando se habla de mayoría, ha de entenderse que se trata de los miembros que han asistido a la reunión del Concejo, sesionando en cabildo abierto. Pero, si nos preguntamos ¿cuál es el quórum?, nos damos cuenta que a este respecto la ley no establece una mayoría para el funcionamiento, ni para la validez de su instalación. Por lo que habiendo en la ley un vacío, al respecto, entendemos que ésta y otras dudas deberán despejarse mediante ordenanza.

### **Asamblea de ciudadanos**

La asamblea de ciudadanos es considerada como medio de participación de carácter deliberativo, en la que todos los ciudadanos tienen derecho a participar por sí mismos y cuyas decisiones serán de carácter vinculante (Art. 265). Estará referida a las materias que establezca la ley, será convocada de manera expresa, anticipada y pública; sus decisiones son vinculantes para las autoridades, y deben contribuir a fortalecer la gobernabilidad, impulsar la planificación, la descentralización de servicios y recursos, pero nunca contrarias a la legislación y los fines e intereses de la comunidad y del Estado. En ley especial se regulará lo relativo a iniciativa, procedimiento, ámbito, materia, validez, efecto vinculante, comisión de control y seguimiento. (Art. 266) Al igual que con la previsión constitucional respectiva, seguimos con las interrogantes de ¿qué es una asamblea de ciudadanos?, y ¿cuál es su alcance? Por los momentos, el despeje de estas interrogantes está diferido hasta la promulgación de la ley especial.

## **Sesiones abiertas**

El Concejo Municipal deberá abrir espacios de discusión para considerar materias de interés local. Se convocará a organizaciones vecinales, gremiales, sociales, culturales, educativas y deportivas de la comunidad. En la sesión el público podrá formular preguntas, emitir opiniones y hacer proposiciones. El Concejo deberá dar respuesta oportuna y razonada a los planteamientos y solicitudes. La ordenanza regulará formas y procedimientos (Art. 267). Es extraño que este medio de participación no esté en la lista del artículo 261, y ya estaba previsto en la LORM, y era popularmente conocido como cabildo abierto; por lo que cabría preguntarse: ¿existe una diferencia real entre sesiones abiertas y cabildo abierto?

## **Consultas**

El Concejo Municipal deberá consultar a los ciudadanos y a la sociedad organizada, durante el proceso de discusión y aprobación de los proyectos de ordenanzas. Su incumplimiento será causal de nulidad del respectivo instrumento jurídico. (Art. 268) Es importante señalar que una disposición semejante, la encontramos en la Ley Orgánica de Administración Central; a la que, por cierto, no se ha dado cumplimiento.

Asimismo, los actos de efectos generales que afecten el desarrollo urbano y la conservación ambiental deberán ser consultados previamente (Art. 269). Es necesario recordar que esto ya se encuentra previsto en la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística.

## **Colaboración vecinal**

El Concejo Municipal requerirá la cooperación vecinal para labores de asesoramiento, tanto en las comisiones permanentes, como en comisiones de vecinos para la vigilancia del funcionamiento de los servicios públicos (Art. 270) Tampoco está en la lista del artículo 261, y ya estaba previsto en la LORM.

## **Presupuesto participativo**

Para esta ley (Art. 271), el presupuesto participativo es el resultado de los procesos mediante los cuales

- los ciudadanos proponen, deliberan y deciden en la formulación, ejecución, control y evaluación del presupuesto de inversión anual del Municipio;
- para materializarlo en proyectos que permitan el desarrollo del municipio,
- atendiendo a las necesidades y propuestas de las comunidades y sus organizaciones en el CLPP

## **Control social**

Es un mecanismo a través del cual todo ciudadano, individual o colectivamente, a los efectos de prevenir, racionalizar y promover correctivos, participa en la vigilancia y control de

- la gestión pública municipal,

- la ejecución de programas, planes y proyectos,
- la prestación de los servicios públicos locales,
- la conducta de los funcionarios públicos (Art. 272)

En la ley (Art. 273) se establece que los ciudadanos podrán organizarse para coadyuvar en el ejercicio del control, vigilancia, supervisión y evaluación de la gestión pública municipal; pudiendo ejercer sus actividades sobre cualquier nivel o sector de la administración municipal, así como sobre particulares que cumplan funciones públicas. Pero se establece que el Municipio llevará un registro sistematizado en el que deben estar inscritas estas organizaciones; y nos parece que ese registro debiera ser sólo a efectos informativos. Tales organizaciones tendrán los siguientes deberes y obligaciones:

- comunicar a la ciudadanía avances y resultados de proceso de control, vigilancia, supervisión y evaluación realizados
- presentar informe de avances y resultados de sus actividades a las entidades que ejecutan el programa, proyecto o contrato, haciendo las recomendaciones pertinentes
- remitir informe de avance y resultados de sus actividades a los órganos de control fiscal y demás organismos públicos competentes
- denunciar ante las autoridades competentes actos, hechos u omisiones presuntamente irregulares que detectaren. El riesgo que pudiéramos encontrar aquí, es el de caer en el vicio del "denuncismo"

Ahora bien, a los efectos del ejercicio del control social, las autoridades municipales deberán dar la mayor publicidad a los actos de gestión de interés general (proyectos, licitaciones, contrataciones, sus costos y elementos relevantes) Los ciudadanos y sus organizaciones podrán solicitar la información y documentación administrativa de interés para la comunidad, y la administración está en la obligación de suministrarlas. (Art. 275)

### **Rendición de cuentas**

Se podrá solicitar al Alcalde, a los concejales y a las Juntas parroquiales rindan cuenta de una gestión determinada, antes de la finalización de su mandato (Art. 274) En este caso se corre el riesgo de inestabilidad, por lo que se requiere mayor regulación. Por su ubicación, este medio, pareciera formar parte del control social.

### **Referendos (Art. 276)**

En esta materia se remite a la Constitución y a la legislación electoral. Y, asimismo, se prevé la participación del CNE

### **Iniciativa (¿legislativa o popular?)**

Para presentar proyectos de ordenanzas o de modificación de las vigentes (Art. 277)

- la iniciativa corresponde al 0,1% de los electores del Municipio

- deberán ser sometidos para su admisión o rechazo
- deberá realizarse una reunión del Consejo con los presentadores de la iniciativa para discutir su contenido
- se requiere el pronunciamiento del Concejo sobre su admisión o rechazo, dentro de los treinta (30) días siguientes a la presentación. El rechazo deberá ser motivado
- admitido el proyecto, se iniciará el debate en los treinta (30) días siguientes
- de no iniciarse el debate en el lapso previsto, se someterá a consulta popular

En el artículo 261 se señala, por separado, iniciativa legislativa e iniciativa popular; se entiende que ésta es la iniciativa legislativa, entonces, ¿cuál es la iniciativa popular? Esta última aparece destacada en el numeral 4 del artículo 261, pero no la encontramos desarrollada en ninguna parte de la ley.

### **En las parroquias**

El artículo 278 se refiere a la participación en actividades relacionadas con la competencia municipal y de muy directo interés para las comunidades de la parroquia, tales como: plazas, parques, vías públicas, aceras, deporte, recreación; así como la promoción y gestión de esas actividades ante las direcciones de las alcaldías. En este caso se trata de la utilización de la mediación o intermediación de la Junta Parroquial con las autoridades municipales. Asimismo se prevé la participación en la promoción y fiscalización de la ejecución de obras y servicios, y la solicitud de la información necesaria para la propuesta de reformas y mejoras.

También se establece el derecho y deber de informar a la junta parroquial de las deficiencias en la prestación de servicios, a los fines de gestionar los reclamos ante las autoridades municipales; así como el derecho de pedir la información necesaria para la organización y formación de asociaciones vecinales y de la comunidad.

De cierta manera, todo esto resulta repetitivo, pues ya está tratado en el capítulo referido a las parroquias.

### **Población indígena Art. 279**

Se deja la determinación de los medios de participación, en municipios indígenas o de población predominantemente indígena, a que lo hagan conforme a su especificidad cultural. Vale la pena repetir lo comentado en el tema de la diversidad de regímenes, con respecto a las expectativas democráticas que puedan chocar con sus tradiciones.

### **Descentralización de servicios a las comunidades organizadas**

Se regula la transferencia de servicios prevista en el artículo 184 constitucional, y se manifiesta con nitidez que el tema es algo más serio de lo que algunos pudieron haber pensado, puesto que conlleva la necesaria corresponsabilidad, de allí las exigencias establecidas en el artículo 281 de la ley.



## **Demostración de capacidad y experiencia**

Los solicitantes deberán demostrar como mínimo:

- capacidad legal [formalización de la organización]
- formación profesional o técnica en el área respectiva
- experiencia previa en gestión de servicios públicos o en áreas afines a ese servicio
- comprobación de planes de formación ciudadana (certificación del Municipio)
- certificación de curso en el área
- legitimidad ante la comunidad. Hay que preguntarse ¿cómo se demuestra esa legitimidad?
- presentación del proyecto
- cualquier otro que se determine en ley, reglamento u ordenanza (Art. 281)

## **Convenios**

La transferencia se hará mediante convenios, suscritos entre el Municipio y la comunidad o grupo vecinal organizado, previa elaboración del programa del servicio solicitado, conforme a la normativa vigente (Art. 282). Para ello podría servir de referencia lo previsto en el artículo 129 de la Ley Orgánica de Administración Pública, acerca de los compromisos de gestión.

## **Intervención y reasunción del servicio (Reversión)**

El Municipio podrá intervenir el servicio o reasumir su prestación cuando se dejare de prestar o se prestare deficientemente. Para esto se requiere el voto favorable de la mayoría absoluta de integrantes del Concejo Municipal (Art. 283)

## **Procedimiento y supervisión**

Corresponde al Consejo Legislativo estatal, mediante ley, regular procedimiento de transferencia y forma de supervisión de servicios públicos estatales que se transfieran a municipios o a comunidades organizadas. (Art. 284)

## **REFLEXIONES FINALES**

De la revisión parcial que en estas líneas hemos hecho de la nueva ley, podemos inferir que el resultado final del trabajo legislativo en esta materia no es el que se esperaba, partiendo de la experiencia alcanzada y del valor agregado de las discusiones anteriores sobre la reforma de la LORM, el debate constituyente y lo que se había condensado en la Comisión Mixta de la Asamblea Nacional. Pareciera el resultado de un apremio de última hora que no se corresponde con el necesario ambiente de consenso de un buen debate legislativo. Y esto se expresa en cantidad de errores en la redacción, deficiencias de técnica legislativa, como lo son repeticiones innecesarias y algunas incoherencias en el texto, todo lo cual conspira contra el deseo del proyectista (Comisión Mixta) entendido como "la esperanza del municipio posible" de alcanzar una entidad político territorial, escenario eficiente de la democracia local.

No obstante las observaciones que hacemos a su texto, consideramos que contiene algunos avances, que en esta materia pudieran contribuir a un mayor esfuerzo por un municipio para la democracia y la participación, para lo que será muy importante lo que se pueda hacer en los parlamentos regional y local, en la construcción del tejido institucional del municipio, tomando en cuenta como orientación, tanto la diversidad de regimenes como la participación del ciudadano en el proceso de las políticas públicas locales.

### **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- BREWER-CARIAS, Allan R. (2000) La Constitución de 1999. Editorial Arte. Caracas.
- COMBELLAS L., Ricardo (2001) Derecho Constitucional. Una introducción al estudio de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Mc Graw Hill. Caracas.
- NAIME, Alirio y DINIZI, Ana P. (2000) Estados y municipios en la Constitución de 1999. Paredes Editores. Caracas.
- URDANETA G, Argenis S. (2002) Perspectivas del Municipio en la organización estatal sobre la base del modelo participativo. En: Cuestiones Locales N° 2 CEPA Universidad de Carabobo. Valencia.
- \_\_\_\_\_, (2004) Condiciones para la gobernabilidad del Estado Federal descentralizado. En: Cuestiones Locales N° 3 CEPA Universidad de Carabobo. Valencia.
- Constitución de la Republica Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial N° 5.453 Extraordinario. 24-03-2000.
- Anteproyecto de Ley Orgánica del Poder Público Municipal. <http://www.asambleanacional.gov.ve/ns/leyes.asp> 18-11-2001.
- Ley Orgánica del Poder Público Municipal. Gaceta Oficial N° 38.204. 08-06-2005.