

EL URBANISMO Y EL NUEVO SISTEMA DE GOBIERNO MUNICIPAL

GUSTAVO URDANETA TROCONIS

Magistrado de la Corte
Primera de lo Contencioso Administrativo.
Profesor de Derecho Administrativo
en la Universidad Central de Venezuela

S U M A R I O

INTRODUCCION

I. EL NUEVO SISTEMA DE GOBIERNO MUNICIPAL.

A. EL ANTERIOR SISTEMA DE «GERENTE MUNICIPAL».

B. EL NUEVO SISTEMA DE «ALCALDE Y CONCEJO».

II. IMPLICACIONES DEL NUEVO SISTEMA EN EL URBANISMO.

A. ATRIBUCIONES DEL CONCEJO MUNICIPAL.

B. ATRIBUCIONES DEL ALCALDE.

a. INTERVENCION EN LA FUNCION LEGISLATIVA.

b. FUNCIONES ADMINISTRATIVAS PROPIAS.

CONCLUSIONES

El origen de este artículo estuvo en un trabajo realizado por el autor en el marco de una investigación llevada a cabo en el Instituto de Estudios Regionales y Urbanos, de la Universidad Simón Bolívar, en agosto de 1989.

INTRODUCCION

Uno de los aspectos más resaltantes de la última reforma municipal lo constituye el relacionado con el nuevo sistema de gobierno previsto para el Municipio. Aún cuando en él se mantiene el órgano tradicionalmente conocido como Concejo Municipal, la función que se le asigna es muy diferente a la que había tenido tradicionalmente. Por otra parte, se crea –por primera vez en la evolución institucional venezolana– la figura del Alcalde, en tanto que órgano ejecutivo municipal. Finalmente, la nueva ley hace desaparecer dos órganos con mucha importancia en el sistema que había venido funcionando en los últimos diez años anteriores a la reforma: el Presidente del Concejo Municipal y el Administrador Municipal.

Todos estos cambios organizativos obedecieron al propósito del legislador de establecer un nuevo sistema de gobierno municipal. Este nuevo sistema de gobierno trajo consigo una serie de consecuencias en la organización y el funcionamiento del Municipio en general, en las distintas actividades, funciones y servicios desarrollados por éste. El urbanismo, que es una de sus principales responsabilidades, se ha visto afectado también, como es lógico suponer, por la implantación de este nuevo sistema de gobierno.

Antes de analizar cómo la nueva *Ley Orgánica de Régimen Municipal* incide en el área específica del urbanismo, conviene explicar previamente, aunque sea a grandes rasgos, cómo están previstas en dicha ley las relaciones entre el Alcalde y el Concejo Municipal, es decir, cuáles son las características fundamentales del nuevo sistema de gobierno.

I. EL NUEVO SISTEMA DE GOBIERNO MUNICIPAL

La *Ley Orgánica de Régimen Municipal* aprobada en 1978 consagró un determinado sistema de gobierno que, aun cuando fue considerado novedoso y modernizante en ese momento, al cabo de menos de diez años de experiencia ya era objeto de numerosas críticas, provenientes de los más diversos sectores. Ello condujo a su modificación en la *Ley Orgánica de Régimen Municipal* de 1988, la cual, con la reforma parcial operada en junio de ese mismo año, entró en vigencia en enero de 1990 y en los momentos actuales lleva ya, por tanto, algo más de tres años de aplicación.

Los aspectos negativos de ese sistema que estuvo vigente entre 1978 y 1990, no fueron sólo relativos a la forma como el mismo estaba previsto en la Ley, sino también a la forma como efectivamente se aplicó, mediante la cual se desvirtuó y desfiguró la previsión de la Ley. Por eso, para comprender mejor el sentido de la reforma de 1988-89, conviene antes explicar brevemente la lógica del sistema que había venido siendo aplicado hasta ese momento y que se quiso cambiar, en atención a los numerosos defectos que había demostrado tener.

A. EL ANTERIOR SISTEMA DE «GERENTE MUNICIPAL»

Quienes redactaron el proyecto de la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978 tenían un propósito muy claro: consagrar un sistema municipal en el que estuvieran netamente separados, por una parte, el gobierno y la conducción política, y, por otra, los aspectos administrativos propiamente dichos. Fue por eso que propusieron la creación de un nuevo órgano que se ocupara de estos últimos (Administrador Municipal), para que el Concejo —en el que hasta los momentos había venido reposando, indiscriminadamente, la totalidad de las funciones municipales— se dedicara fundamentalmente a los primeros.

La idea era balancear las funciones: el Concejo conservaría el poder de decisión y de orientación de las políticas a seguir en los diversos campos de acción municipal, mientras que el Administrador quedaría encargado de ejecutar e instrumentar efectivamente esas políticas. La función de los Concejales debía ser, por ende, política, de representación de la comunidad que los eligió, en tanto que la función del Administrador sería eminentemente técnica, como la propia del gerente de una empresa privada. Es por eso que, según los proyectistas, el administrador Municipal debía tener dos características esenciales: por una parte, ser un administrador de profesión, con bastante competencia y experiencia en la gerencia de negocios; y, por otra, disponer de suficiente poder sobre la maquinaria administrativa municipal. La inspiración de esta propuesta en el sistema de gobierno local de origen norteamericano —conocido como del *City Manager* o del "Gerente Municipal"— era evidente¹

Sin embargo, el proyecto original fue muy discutido en el seno de las Cámaras Legislativas y resultó finalmente aprobado con algunas modificaciones. Por influencias de algunos sectores que consideraban riesgosa la figura del Administrador —o, al menos, la amplitud de poderes que se le pretendía otorgar²— le fueron finalmente eliminadas o minimizadas muchas de las facultades que en un principio se le habían querido conferir, convirtiéndose así en definitiva en un mero ejecutor de las decisiones de la Cámara; a ésta, por su parte, se le mantuvieron acumuladas, en realidad, tanto la función de gobierno y de alta conducción política, como una gran proporción de deci-

siones correspondientes a la gestión ordinaria. De esta forma, ya el texto mismo de la Ley aprobada no fue absolutamente fiel a la propuesta original de la neta separación entre aspectos políticos y administrativos. Adicionalmente, al Presidente (concebido originalmente como un simple "director de asamblea") le fueron asignados también ciertos poderes de decisión de carácter administrativo, particularmente en materia de manejo del personal municipal. Fue así como el propio texto de la Ley no permitió que el Administrador dispusiera de poder real sobre la maquinaria administrativa municipal —que le era tan necesario a esta figura—, al privarlo del efectivo poder que le habría podido conferir el hecho de detentar la potestad de nombrar y remover al personal subalterno.

Luego, en su aplicación práctica, el sistema terminó de ser desvirtuado, por cuanto en la mayoría de los Municipios no se hizo efectivo el mecanismo de selección legalmente previsto: los concursos para escoger el Administrador Municipal prácticamente no se efectuaron, optándose por la vía —no prevista en la Ley— de designar un "encargado" en ese puesto.³ Dicho funcionario no contaba entonces, en la mayoría de los casos, con las cualidades profesionales legalmente exigidas y, además, no gozaba de la estabilidad que la Ley le confería; dicho de otra manera, no disponía, en la práctica, de las características esenciales previstas en la propuesta inicial.

Como consecuencia de todo ello, el pretendido sistema del "Gerente Municipal", inspirado en la experiencia norteamericana, no llegó a funcionar en nuestra realidad, pues de hecho operó un sistema caracterizado por una gran confusión de funciones y de responsabilidades entre los diversos órganos municipales, confusión que algunos llegaron a calificar de "mescolanza"⁴ y que impedía determinar con precisión cuál de tales órganos detentaba verdaderamente la autoridad administrativa municipal: ni la tenía de hecho el Administrador, a pesar de establecerlo así teóricamente la Ley —aunque de manera técnicamente poco apropiada—; ni la podía ejercer adecuadamente la Cámara, dado su carácter colegiado y su conformación política; ni la tenía asignada en propiedad por la Ley el Presidente, a pesar de ser generalmente la figura con mayor poder de hecho dentro del Municipio, dado su liderazgo político. En los Municipios donde no existía la figura de Administrador Municipal —porque las funciones de éste eran ejercidas por el Presidente del Concejo (Municipios con población inferior a 50.000 habitantes)—, la situación no era mucho más clara, pues siempre subsistía la distancia entre los poderes realmente detentados y los legalmente asignados a uno y otro órgano

Tal era el grado de confusión, que no ha habido coincidencia entre quienes han pretendido caracterizar ese sistema de gobierno municipal imperante en la realidad. Mientras algunos lo consideran un "sistema presidencial", en atención al rol protagónico asumido de hecho por el Presidente⁵, otros lo catalogan como un "sistema

colegiado de gobierno y administración"⁶, debido a la concentración, en el seno de la Cámara, de las funciones deliberantes, ejecutivas y de control.

B. EL NUEVO SISTEMA DE «ALCALDE Y CONCEJO»

En lo que sí hubo acuerdo fue en considerar a esa situación de confusión de funciones como una de las causas fundamentales –si no la principal– de la crónicamente deficiente administración municipal. De allí que en todos los *proyectos de reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal elaborados desde 1984 hasta 1988* siempre estuvo presente la proposición de diferenciar y separar orgánicamente las funciones legislativas de las ejecutivas, asignándolas a órganos distintos y claramente separados⁷. Aunque con ciertas modalidades diferenciales, todos los sectores coincidían en esa necesidad de separar, de manera clara y efectiva, las funciones municipales.

La fórmula para lograrlo, según todas las tendencias políticas, era la creación de la figura del Alcalde⁸, que nunca había existido como tal en nuestro régimen local republicano. Las virtudes que se atribuían a esa figura eran muchas, tanto desde el punto de vista político, como desde la perspectiva de la eficacia en la gestión administrativa; pero la ventaja que todos resaltaban, frente al sistema que se quería eliminar, era la de que las responsabilidades administrativas pasarían a *"un funcionario electo uninominalmente por el pueblo a fin de que él asuma la plenitud de sus responsabilidades y los vecinos o las comunidades tengan a quien reclamarle en un momento dado el incumplimiento de las obligaciones"*⁹. Esa preocupación por la irresponsabilidad que de hecho generaba la confusión de poderes propia del sistema de gobierno que se quería eliminar, fue puesta de relieve insistentemente en los debates parlamentarios que precedieron a la reforma, incluso de manera bien descarnada, como cuando se afirmó que la figura del Alcalde influiría *"en forma beneficiosa para evitar o por lo menos disminuir sensiblemente los aspectos de corrupción que han habido en los Concejos Municipales venezolanos. Y ello por una razón muy concreta: ... no hay una persona a quien responsabilizar, porque actúa el Concejo en forma global, en forma colectiva, y no hay manera de determinar qué persona en concreto y en particular, qué persona de carne y hueso fue la que tomó la medida..."*¹⁰.

Finalmente, esa idea de la separación de funciones mediante la creación de la figura del Alcalde fue consagrada en la *Ley Orgánica de Régimen Municipal publicada el 10 de octubre de 1988*, que debía entrar en vigencia el 15 de junio del año siguiente. El nuevo sistema de gobierno, que puede denominarse como de "Alcalde y Concejo" –según la terminología de la doctrina municipalista¹²–, fue definido en el artículo 49, en los términos siguientes:

"El gobierno municipal se ejerce por un Alcalde y un Concejo Municipal."

"La rama ejecutiva del gobierno municipal se ejerce por órgano del Alcalde, y la deliberante, por órgano del Concejo Municipal, al cual corresponde legislar sobre las materias de la competencia del Municipio, y ejercer el control de la rama ejecutiva del gobierno municipal en los términos establecidos en la presente Ley."

En la posterior reforma parcial de dicha Ley –publicada el 15 de junio de 1989 y que pospuso la entrada en vigencia de la misma para el 2 de enero del año 1990– la disposición antes transcrita fue conservada, con idéntica redacción, en el artículo 50, añadiendosele sólo un aparte que no modifica en nada la naturaleza del sistema de gobierno adoptado, pues se limita a agregar una precisión sin mayor importancia, como es la de que *"La denominación oficial del órgano ejecutivo del Municipio será Alcaldía"*.

Esa neta separación de funciones entre el Alcalde y el Concejo se refleja en las atribuciones asignadas en la Ley a uno y otro órgano.

Efectivamente, al Concejo Municipal le fueron sustraídas todas las atribuciones propiamente administrativas que la Ley de 1978 le asignaba, tales como la de nombrar los funcionarios directivos de la Administración Municipal; la de decidir los recursos jerárquicos intentados contra actos administrativos dictados por los distintos funcionarios municipales; la de autorizar los estudios previos a los contratos administrativos, así como la de aprobar éstos últimos; la de velar por la buena marcha de la administración y de los servicios públicos municipales; la de conceder ayudas, becas, pensiones y jubilaciones; la de dictar decretos y resoluciones, etc.. El Concejo conserva, en cambio, las funciones propias de un órgano legislativo: legislar, lo que hace mediante ordenanzas, y controlar la actuación de la rama ejecutiva, mediante los mecanismos legalmente previstos, tal como expresamente lo señala el antes transcrito artículo 50.

Por su parte, el Alcalde tiene un cúmulo bastante más amplio de atribuciones, ya que el mismo está conformado por el conjunto de las atribuciones detentadas hasta la reforma por el Presidente y por el Administrador Municipal, además de todas las de carácter administrativo que le fueron sustraídas al Concejo Municipal.

Ese amplio conjunto de atribuciones asignadas al Alcalde se clasifican en dos grandes categorías. En primer lugar, están las que le corresponden en tanto que jefe de la rama ejecutiva del Municipio. Estas se encuentran previstas en el artículo 74 de la *Ley Orgánica de Régimen Municipal publicada el 15 de junio de 1989, hoy vigente*; son las más numerosas e importantes y corresponden a las que, en el sistema anterior, fueron atribuciones administrativas de la Cámara –ya más arriba se mencionaron–, además de todas las del Administrador Municipal, figura que ahora desaparece; final-

mente, se incluyen aquí también algunas pocas funciones administrativas que habían estado atribuidas al Presidente, fundamentalmente en materia de nombramiento y remoción del personal subalterno de la Administración Municipal¹².

En segundo lugar, al Alcalde le ha sido encomendada también la tarea de presidir la Cámara. En la Ley aprobada en 1988 –que, como se sabe nunca llegó a entrar en vigencia–, ello estaba previsto sólo para los Municipios cuya población fuera igual o menor a 50.000 habitantes¹³; pero en la reforma parcial efectuada en 1989, la fórmula fue extendida a todos los Municipios. En su carácter de Presidente de la Cámara, al Alcalde le son asignadas todas las atribuciones que hasta ahora han venido correspondiendo al Presidente del Concejo Municipal, en tanto que “director de asamblea”: convocar a sesiones, dirigir el desarrollo de éstas, convocar a los suplentes, etc.. Además, también le corresponde al Alcalde, en este carácter de Presidente de la Cámara, cumplir con las obligaciones que al Presidente del Concejo le impone el Código Civil, en materia de registro civil, fundamentalmente las de presenciar los matrimonios y certificar la apertura de los libros de registro civil¹⁴.

A pesar de que el propósito de la nueva Ley es el de establecer una separación neta de funciones entre el Concejo y el Alcalde, no debe pensarse que entre ambos órganos no existe ningún tipo de relación. Al contrario, la misma Ley prevé muchos mecanismos mediante los cuales ambos se interrelacionan. El primero y más evidente de ellos es el que se acaba de mencionar: el Alcalde preside la Cámara, aunque, claro está, sin derecho a voto en las deliberaciones. Pero además, el Alcalde presenta a la Cámara proyectos de ordenanza, promulga las sancionadas por la Cámara y reglamenta las ya vigentes; presenta a su consideración el Plan y los programas de trabajo, así como el proyecto de presupuesto anual, etc.. Por su parte, la Cámara tiene la facultad de autorizar y aprobar –o no– algunos tipos de actos que competen al Alcalde, como son las concesiones de servicios públicos o de uso de bienes del dominio público y los contratos de enajenación de ejidos y otros inmuebles municipales, o la creación de empresas y otros entes descentralizados que no sean institutos autónomos municipales, cuya creación corresponde directamente al Concejo, mediante ordenanza; dicta las ordenanzas a cuyas normas debe el Alcalde sujetarse; conoce de la Memoria y Cuenta de la gestión anual del Alcalde, pudiendo improbársela, lo que es susceptible de acarrear la suspensión de éste y el sometimiento a referéndum de la revocatoria de su mandato, etc.¹⁵

Debido a esta clara diferenciación orgánica de funciones, podría pensarse que ahora, con la reforma 88-89, se logró finalmente plasmar a nivel legal el objetivo que habían perseguido inicialmente, sin conseguir lograrlo, los proyectistas de 1978: separar las funciones políticas de las administrativas, lo que en esa oportunidad pretendió obtenerse por la vía de la diferenciación orgánica entre Concejo y Adminis-

trador. Sin embargo, entre aquella proposición y la fórmula de gobierno municipal adoptada ahora, existe una significativa diferencia: mientras el Administrador Municipal era concebido como un funcionario eminentemente técnico, cuyo poder debía derivar de su competencia y profesionalismo, el Alcalde es un funcionario de elección popular, cuyo poder tiene un origen y un carácter fundamentalmente políticos. Entre el Alcalde y el Concejo conforman, pues, en definitiva, un sistema de gobierno municipal parecido al existente a nivel nacional entre el Presidente y el Congreso: teniendo ambos un origen y un carácter políticos; aquel detenta el Poder Ejecutivo y éste, el Legislativo, cada uno con sus atribuciones propias, pero con una serie de mecanismos de interrelación a través de los cuales se controlan recíprocamente y colaboran entre sí para el mejor logro de sus fines

II. IMPLICACIONES DEL NUEVO SISTEMA EN EL URBANISMO

Teniéndose clara la lógica del nuevo sistema de gobierno municipal, es posible entender con facilidad que su instauración ha debido tener importantes repercusiones en lo que respecta a la materia del urbanismo, que es, desde luego, una de las más relevantes dentro del conjunto de áreas de acción del Municipio.

En efecto, algunas de las atribuciones que tradicionalmente había detentado la Cámara Municipal en materia urbanística le han sido sustraídas, mientras que otras las conserva. Por otra parte, la desaparición de la figura del Administrador Municipal trajo como consecuencia algunas modificaciones importantes. Finalmente, al Alcalde le corresponden importantes responsabilidades en esta misma materia. Conviene examinar separadamente cuáles son esas responsabilidades del Alcalde y cuáles corresponden a la Cámara.

A. ATRIBUCIONES DEL CONCEJO MUNICIPAL

De acuerdo con la *Ley Orgánica de Régimen Municipal* de 1978, el Concejo Municipal constituía la suprema autoridad en materia urbanística, por cuanto en él se acumulaban tanto la función legislativa como la administrativa. En consecuencia, tenía competencia para legislar sobre dicha materia, mediante la promulgación de ordenanzas de arquitectura y urbanismo, de zonificación y otras relacionadas con el urbanismo; pero igualmente le correspondía ejercer la suprema dirección de la gestión urbanística municipal, ya sea directamente, dictando actos para los cuales tenía competencia ¹⁶, ya sea por intermedio de dependencias especializadas en la materia, dentro de la organización administrativa municipal (Dirección u Oficina de Planeamiento, Dirección de Ingeniería Municipal o dependencias similares, según los casos), para las cuales la Cámara constituía el superior jerárquico. En esta última condición, le

correspondía la importantísima función de conocer en alzada, agotando la vía administrativa, de las decisiones que dichos órganos subalternos tomaran (permisos, integraciones de parcelas, multas, órdenes de demolición, etc.).

Dentro del nuevo sistema que entró en vigencia a comienzos de 1990, la Cámara conserva la función legislativa sobre la materia urbanística; así, continúa siendo el órgano responsable de dictar las ordenanzas correspondientes. Dentro de esta función legislativa de la Cámara, podemos incluir la responsabilidad que ésta tiene de sancionar los planes de desarrollo urbanístico¹⁷, que son, como es sabido, los planes de desarrollo urbano local previstos en la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística; para su elaboración y aprobación, deberán respetarse las previsiones de dicha Ley¹⁸.

Es bueno aclarar que, de haber entrado en vigencia la *Ley Orgánica de Régimen Municipal* de octubre de 1988, al Concejo Municipal le habría correspondido tanto elaborar como sancionar estos planes urbanísticos; pero, en la reforma de junio de 1989, se le eliminó al Concejo la competencia para elaborarlos, reservándole sólo la de sancionarlos, lo cual se ajusta más a la idea de que la Cámara no debe tener funciones administrativas.

Dentro del régimen de gobierno anterior, era usual que en el Concejo Municipal funcionaran diversas comisiones que solían tener asignada la tarea de asesorar a la Cámara, así como la de sustanciar los casos concretos que ésta debía decidir, sometiendo a su consideración, a ese efecto, proyectos de decisión. Frecuentemente existía, como una de ellas, la Comisión de Urbanismo. El cambio que se operó —con la implantación del nuevo sistema de separación de poderes— en las funciones del Concejo no significa necesariamente que este tipo de órgano haya tenido que desaparecer; es más, la ley ahora, vigente prevé expresamente la posibilidad de su existencia¹⁹. Pero, como consecuencia forzosa de la reforma, estas comisiones no pueden tener ahora más que una función de asesoría a la Cámara en sus actividades legislativas y de control, a semejanza del papel que cumplen a nivel nacional las comisiones del Congreso; en cambio, ya no podrán asumir funciones de sustanciación o instrucción de expedientes. En los Municipios donde existía ya una Comisión de Urbanismo, ésta debió necesariamente, por tanto, ser ajustada a su nueva naturaleza.

B. ATRIBUCIONES DEL ALCALDE

En el área urbanística, como en todas las demás áreas de competencia municipal, el Alcalde tiene el carácter de jefe de la rama ejecutiva. De tal carácter derivan para este órgano una serie de atribuciones administrativas propias así como varias facultades mediante las cuales puede tener injerencia en la función legislativa ejercida por el Concejo.

a. INTERVENCION EN LA FUNCION LEGISLATIVA

Efectivamente, de la misma manera como a nivel nacional el Presidente de la República participa e interfiere en el ejercicio de la función legislativa del Congreso, en el ámbito municipal al Alcalde le han sido atribuídas ciertas facultades mediante las cuales puede intervenir en el desarrollo de la función legislativa local, propia del Concejo.

Así, por una parte, el Alcalde tiene la iniciativa legislativa, pudiendo por tanto someter a la consideración del Concejo proyectos de ordenanzas, con las exposiciones de motivos que los fundamenten²⁰; en ejercicio de tal facultad, podrá el Alcalde presentar al Concejo proyectos de nuevas ordenanzas urbanísticas o de reforma de las existentes. En el curso de las discusiones de los proyectos de ordenanza, el Alcalde —como Presidente de la Cámara— tendrá ocasión de intervenir, claro está que sin derecho a voto, por cuanto él no es miembro del Concejo, aunque lo presida²¹.

Una vez sancionada la ordenanza por el Concejo, su promulgación corresponde al Alcalde²²; particularmente importante para éste es la facultad que la Ley le acuerda de objetar el texto de una ordenanza sancionada, o de parte de ella, solicitando al Concejo que la modifique o le levante la sanción, a través de un mecanismo inspirado en el que la Constitución de la República establece para el caso de las leyes nacionales. Este mecanismo es, sin embargo, limitado, puesto que, a la postre, el Alcalde se verá obligado a sancionar la ordenanza, si el Concejo insiste en ella, y, de no hacerlo, la promulgación corresponderá al Vicepresidente de la Cámara; en todo caso, cuando la ordenanza haya sido aprobada por referendun, el Alcalde no podrá hacer uso de este mecanismo.

Dentro de este mismo orden de ideas, el Alcalde también interviene activamente en lo que se refiere a la planificación urbanística, puesto que tiene la responsabilidad de elaborar los planes de desarrollo urbano local (PDUL), de acuerdo con la reforma de 1989, tal como se indicó antes.

b. FUNCIONES ADMINISTRATIVAS PROPIAS

Además de las señaladas atribuciones, mediante las cuales interviene o colabora en el ejercicio de la función legislativa del Concejo, el Alcalde tiene numerosas funciones ejecutivas que le son propias en materia urbanística.

En primer lugar, el Alcalde dirige con plena autonomía la Administración Municipal, dentro de la cual se encuentra incluida, por supuesto, la administración urbanística, sujeta sólo al cumplimiento de las normas que regulen la materia, incluyendo, claro está, las ordenanzas y planes urbanísticos, pero sin recibir órdenes ni instrucciones concretas de ninguna otra autoridad. La única manera como el Concejo

podrá condicionar la actuación urbanística del Alcalde será, pues, mediante la aprobación de normas y previsiones de carácter general, contenidas en ordenanzas y planes de urbanismo

Es en esa condición que al Alcalde le corresponde disponer la ejecución de los planes de desarrollo urbano local, sancionados por el Concejo²³.

En gran parte, todas las múltiples tareas que implica la gestión, ejecución y control del cumplimiento de la planificación, no tienen necesariamente que ser cumplidas directamente por el Alcalde, sino por alguna o algunas unidades administrativas integradas dentro de la organización municipal. Aun en ese caso, el Alcalde será, en definitiva, el responsable, en razón de que tales unidades administrativas estarán sometidas a su superioridad jerárquica. En tal carácter, el Alcalde es el competente para designar tanto el personal directivo como el subalterno de esas dependencias, así como ejercer la potestad jerárquica sobre las mismas, ya sea impartiendo instrucciones y pautas de acción, ya sea supervisando y controlando su actuación.

Siempre en su carácter de superior jerárquico, el Alcalde tiene la competencia para conocer en apelación de las decisiones que, en ejercicio de sus atribuciones, dicten los funcionarios directivos de esas unidades especializadas en la materia urbanística²⁴. La decisión del Alcalde será, pues, la que agote la vía administrativa en los casos de actos tales como las constancias de cumplimiento con las variables urbanas fundamentales, tanto de urbanismo como de construcción, las certificaciones de habitabilidad, las paralizaciones de obras, multas y demás actos sancionatorios.

Como parte de sus funciones ejecutivas, el Alcalde tiene también la facultad de reglamentar las ordenanzas urbanísticas dictadas por el Concejo, sin alterar su espíritu, propósito y razón²⁵. En ejercicio de esta potestad reglamentaria, deberá tener cuidado, además, de no invadir materias de reserva legal, que en el área urbanística están constituidas fundamentalmente por el derecho de propiedad y la libertad de industria y comercio.

CONCLUSIONES

El nuevo sistema de gobierno local, fundado en la separación de funciones entre el órgano ejecutivo y el legislativo, ha implicado necesariamente una reformulación organizativa en lo que se refiere a la gestión urbanística municipal. En principio, no hay mayores dificultades en la determinación de las responsabilidades urbanísticas de uno y otro órgano.

Sin embargo, no puede dejar de señalarse que la *Ley Orgánica de Ordenación Urbanística* es anterior a esta reforma. En su articulado no aparece mencionado, obviamente, el Alcalde; en cambio, en diversas ocasiones figuran referencias directas al

Concejo Municipal. En esa época, vigente como estaba el anterior sistema de gobierno local, decir Concejo Municipal y decir Municipio era prácticamente lo mismo, aunque ello no fuera técnicamente correcto, pues entre ambos no había una relación de identidad sino de pertenencias: aquél no era sino el órgano supremo de la entidad.

Pero ello impone una labor de interpretación, a fin de determinar cuáles de las funciones urbanísticas locales, previstas en la *Ley Orgánica de Ordenación Urbanística*, así como eventualmente en las ordenanzas locales, como de competencia del Concejo Municipal, corresponden efectivamente a éste y cuáles deben ser ejercidas por el Alcalde. Para ello, deberá seguirse, como línea básica de orientación, el principio de la separación de funciones, atendiendo al carácter ejecutivo de este último órgano y al carácter puramente legislativo de aquél, como se ha pretendido destacar en este trabajo. Serán la práctica administrativa y, en definitiva, la jurisprudencia las encargadas de tal labor interpretativa.

En todo caso, la precitada reseña que acaba de hacerse nos da una idea aproximada del cúmulo de responsabilidades que en materia urbanística corresponden a ese todavía novedoso órgano que es el Alcalde. Ello podría conducir a la conclusión de que las personas que opten a ocupar ese cargo deberían ser poseedores de una sólida formación en la materia. Sin embargo, a poco que se reflexione sobre el punto, vemos que no necesariamente debe ser así: el Alcalde, como ya se dijo, es un órgano con un origen y un carácter eminentemente políticos, en el sentido respetable del término, por lo que debe tratarse de alguien apto para tomar las mejores y más adecuadas decisiones en beneficio de la colectividad que representa y que, por eso mismo, lo ha elegido. Con el fin de lograrlo, deberá crear las condiciones para que, en materias especializadas y técnicas como la urbanística, pueda recibir el apoyo técnico que necesita con vistas a una más adecuada toma de decisiones.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

1. Para una explicación de las características principales de este sistema de gobierno local, ver Fernando ALBI, **Derecho Municipal Comparado del Mundo Hispánico**, Edit. Aguilar, Madrid, 1955, pp.295-297.

2. Mientras la posición de la fracción parlamentaria del Movimiento al Socialismo era contraria a la introducción de la figura del Administrador, la de COPEI pretendía restarle algunas de las facultades que la propuesta inicial contemplaba, tal como se puede observar en los correspondientes **Diarios de Debate de las Cámaras Legislativas**. Para un resumen de las diversas posiciones al respecto, ver Fortunato GONZALEZ CRUZ: "**Agonía y muerte del Administrador Municipal**", en *Revista de Derecho Público*, # 31, julio-sept. 1987, pp. 39 y 40.

3. Fortunato GONZALEZ CRUZ, op. cit., p. 41.

4. *Ibid.*, p. 42.

5. *Ibid.*, p. 41.

6. Allan BREWER-CARIAS: **El Régimen Municipal en Venezuela**, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1984, p. 210.

7. El primer proyecto de reforma lo presentó la fracción parlamentaria del partido socialcristiano COPEI, el 25 de enero de 1984. Poco después, el 29 de febrero del mismo año, las Cámaras en sesión conjunta designaron una Comisión Bicameral para estudiar la reforma de la Ley entonces vigente; el proyecto presentado por dicha Comisión terminó convirtiéndose en la **Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1988**.

8. En realidad, los únicos puntos en que no había unanimidad eran el relativo a la conveniencia de prever la figura del Alcalde en todos los Municipios o sólo en los de mayor población (más de 50.000 habitantes) y el referente a si el Alcalde debía acumular también las funciones de Presidente del Concejo Municipal o si, por el contrario, la separación de funciones debía reflejarse igualmente en ese punto.

9. Así lo señaló el Senador Pedro PARIS MONTESINOS, del partido Acción Democrática, Presidente de la Comisión Bicameral que elaboró el proyecto de Ley, en la oportunidad de iniciarse la discusión sobre el mismo (Diario de Debates, de la Cámara del Senado, p. 767).

10. Así se expresó el Senador Juan José RACHADELL, en la primera discusión del proyecto (Diario de Debates, de la Cámara del Senado, p. 775).

11. Una visión panorámica de los sistemas de gobierno local más conocidos puede verse en Fernando ALBI, op. cit., pp. 277-297, obra que cuenta ya con muchos años de haber sido escrita, pero muy clara y sistemática.

12. Las atribuciones del Alcalde, en tanto que jefe de la rama ejecutiva del Municipio, se encuentran en el artículo 74 de la LORM vigente.

13. Artículo 72, ordinal 2°, LORM de 1988.

14. Ver artículos 82, 447 y 517 del **Código Civil**. Todas las atribuciones de esta segunda categoría están previstas en el artículo 7 de la **LORM de 1989**.

15. Las atribuciones del Concejo Municipal están definidas en el artículo 76 de la ley vigente.

16. Con frecuencia, las ordenanzas asignaban competencia a la Cámara, y no a la Ingeniería Municipal o dependencias equivalentes, para dictar actos autorizatorios o aprobatorios de efectos particulares, sobre todo cuanto éstos tenían un cierto carácter discrecional o de alguna manera excedían lo rutinario. Era el caso, por ejemplo, en el extinto Distrito Sucre del Estado Miranda, de los llamados "usos complementarios" del uso residencial.

17. Artículo 75, ordinal 6°, LORM.

18. Artículos 34 y siguientes, LOOU.

19. Artículo 157, LORM.

20. Artículo 74, ordinal 6°, LORM.

21. El Concejo Municipal está integrado sólo por los concejales, como expresamente lo establece el artículo 55, LORM. Aunque no es frecuente en nuestro ordenamiento positivo, nada obsta para que un cuerpo sea presidido por alguien que no sea miembro del mismo, como sucede con el Concejo de Ministros, integrado, como su nombre lo indica, por los Ministros, pero presidido por el Presidente de la República, que no es miembro de dicho órgano colegiado.

22. Artículo 74, ordinal 13°, LORM.

23. Artículo 74, ordinal 8°, LORM.

24. Artículo 74, ordinal 10°, LORM.

25. Artículo 74, ordinal 3°, LORM.