

VENEZUELA
EL MUNICIPIO. APROXIMACIÓN A SU CONFIGURACIÓN
EN EL NUEVO ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL
Y LEGAL

José Luis VILLEGAS MORENO

SUMARIO: I. *El municipio en el siglo XX*. II. *Arquitectura del Estado en la Constitución*. III. *Configuración constitucional del municipio*. IV. *Configuración del poder público municipal*. V. *Órganos del poder público local*. VI. *Órganos auxiliares*. VII. *Entidades locales*. VIII. *Competencias locales*. IX. *Autonomía local*. X. *La participación protagónica en la gestión local*.

I. EL MUNICIPIO EN EL SIGLO XX

En Venezuela, el municipio ha discurrido a lo largo del siglo pasado bajo la constante presión del poder central, por más que sobre el papel le haya sido reconocida su autonomía. La dictadura de Juan Vicente Gómez (1908-1935), al anular el papel político de los caudillos regionales, llevó a cabo la integración política del país, al que dotó de una estructura fuertemente centralizada. La Constitución de 1925 fue su mejor expresión. El sistema federal, aunque fue contemplado en este texto, carecía de contenido, y más bien permanecía como un recuerdo de las guerras civiles de la centuria anterior.

La organización estatal configurada bajo el régimen de Gómez, fortalecida además económicamente por los ingresos provenientes del petróleo, presentaba rasgos inequívocamente centralistas, y las sucesivas reformas constitucionales —también la Constitución de 1936— no hicieron más que avanzar en el recorte de poderes a los entes locales. De hecho, el municipio como unidad política primaria y autónoma dentro de la orga-

nización nacional no llegó a ser una realidad. Ha habido, eso sí, municipalidades en el nivel de los distritos —división de los Estados— y en ellos han funcionado las autoridades municipales por excelencia, los concejos municipales; por el contrario, en el nivel de los municipios no ha habido autoridad política electa.

Hasta 1961 los municipios no fueron más que una división administrativa de los distritos. La Constitución de ese año trató de corregir tal situación y otorgó autonomía al municipio. No obstante, su texto es un ejemplo de ambigüedad —cuando no contradictorio, a tenor de su espíritu centralista— sobre la naturaleza del municipio, y llega a plantear serias reservas sobre la autonomía que proclama a lo largo del capítulo IV, título I, dedicado expresamente al municipio. De acuerdo con él, “los municipios constituyen la unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional”, y como tales “son personas jurídicas y su representación la ejercerán los órganos que determine la ley” (artículo 25). Se les atribuyó autonomía política, administrativa, fiscal y tributaria por cuanto son atribuciones propias la elección de sus autoridades, la libre gestión en las materias de su competencia y la creación, recaudación e inversión de sus ingresos (artículo 29).

Pese a ello, son tantas las limitaciones a las que ha estado sometido el poder municipal, que cabe preguntarse sobre el alcance real de dicha autonomía. El maestro Moles Caubet puso de manifiesto este hecho resaltando cómo la propia Constitución introdujo significativas restricciones al desarrollo del gobierno local.¹ En primer lugar, la existencia misma del municipio dependía de la voluntad de los estados, ya que entre sus competencias les corresponde “la organización de sus municipios y demás entidades locales y su división político-territorial en conformidad con esta Constitución y las leyes nacionales” (artículo 17,2). En segundo lugar, los municipios podían ser agrupados en distritos, dependiendo ello de la voluntad del poder estatal o nacional. En tercer lugar, aunque es competencia del municipio la elección de sus autoridades, es el poder nacional quien determinaba cuáles son las autoridades a elegir y la forma de elección. Del mismo modo, existían limitaciones a la autonomía normativa, administrativa y fiscal.

Por si ello no fuera suficiente, la disposición transitoria primera de la Constitución determinaba que “mientras se dictan las leyes previstas en

¹ Moles Caubet, Antonio, *Estudios de derecho público*, Oswaldo Acosta (compilador), Caracas, UCV, 1997.

el capítulo IV del título I..., se mantiene en vigencia el actual régimen y organización municipal de la República”. Es decir, se conservaba la organización municipal existente con anterioridad a 1961. La demora a la que alude la norma constitucional se prolongó hasta 1978, cuando fue promulgada la Ley Orgánica de Régimen Municipal. Pero ésta tampoco solventó el problema, habida cuenta que los legisladores limitaron las elecciones al ámbito de los concejos municipales existentes. En suma, las elecciones quedaron reducidas al nivel de los concejos municipales, privando a los municipios de su representación política-local.

En relación con esta situación, el profesor Brewer-Carías mantiene una posición clara: “La institución municipal —afirma— ha quedado relegada a un localismo que la hace inoperante, administrativa y económicamente hablando, con exiguos recursos financieros, y que la han convertido, al igual que las entidades estatales-federales, en fuente de satisfacción de clientelas partidistas”. En consecuencia, “ha resultado que la participación del pueblo en la entidad política primaria de la organización nacional ha estado ausente. Las entidades políticas regionales y locales —Estados y municipios— en todo caso, han quedado en las últimas décadas al margen del proceso de desarrollo”.²

La reforma de la Ley Orgánica de Régimen municipal llevada a cabo en 1989 —entró en vigor a principios de 1990— introdujo novedades con respecto al texto de 1978. En primer lugar, acorde con los nuevos tiempos, perfiló mejor los principios constitucionales relativos a organización, gobierno, administración, funcionamiento y control de los municipios; en segundo lugar, estableció una diferenciación entre la autoridad ejecutiva y legislativa y dispuso que el gobierno municipal fuera ejercido por un alcalde (rama ejecutiva) y por un concejo municipal (rama legislativa, deliberante y de control). Además, modificó el texto de 1978 en el punto en que se señalaba que el gobierno municipal se ejercía por el concejo municipal, de carácter deliberante, administrativo e integrado por concejales elegidos de acuerdo con la ley y el órgano ejecutivo de la administración.

Otra novedad importante fue la referida a las parroquias, consideradas como parte de los entes territoriales que integran el sistema municipal. Se preveía la figura de una junta parroquial, de carácter participativo y

² Brewer-Carías, Allan R., *El régimen municipal en Venezuela*, Caracas, EJV, 1984; *Municipalismo y federalismo en la Constitución de 1999*, Caracas, EJV-UCAT, 2001.

sin personalidad jurídica propia. En su condición de órgano de participación ciudadana, la acción de aquélla era doble: por un lado, actuaba como un medio de consulta obligada del municipio y otras instancias de gobierno antes de acometer cualquier plan que afectara a su jurisdicción; por otro, controlaba la ejecución de las actuaciones que el gobierno municipal llevara a cabo.

Estos cambios, junto a las primeras elecciones democráticas de alcaldes, representaron un fortalecimiento del municipio, visible en la delimitación de su espacio geográfico y en la consolidación del ejercicio del poder en los niveles ejecutivo y legislativo. En resumen, la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1989 creó un municipio políticamente independiente del gobierno estatal y nacional. Sin embargo, desde el punto de vista administrativo no ha propiciado ninguna descentralización; por ello, son muy raras las transferencias de competencias a favor de los gobiernos locales que vienen acompañadas de la respectiva implementación de recursos. En otras palabras, Venezuela ha ofrecido un Estado descentralizado políticamente, pero centralizado desde el punto de vista administrativo. Bajo la vigencia de esta ley quedó por consolidar el compromiso de las autoridades locales de mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos y el fortalecimiento de organizaciones democráticas a nivel local.

El 31 de mayo de 2004, por sentencia 1043, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia declaró con lugar una acción de inconstitucionalidad por omisión contra la Asamblea Nacional por no haber dictado esta última la legislación correspondiente que desarrolle los principios constitucionales sobre el régimen municipal, tal y como ordena la disposición transitoria 3.7 de la Constitución de 1999. Ésta ordena que dicha legislación debía ser sancionada en un año, es decir, durante 2000.

Por fin, el 8 de junio de 2004 fue publicada en la *Gaceta Oficial* 38204 la nueva ley que regula el régimen local en Venezuela, con el nombre de Ley Orgánica del Poder Público Municipal, inspirada en los principios fundamentales contenidos en la Constitución de 1999. Muy criticada, esperamos que se haga realidad el dicho de que en el camino se arreglan las cargas. Por lo pronto ya cursa en el Tribunal Supremo de Justicia una demanda de nulidad parcial referida a la competencia del municipio para legislar en materia de función pública local (admitida el 14-10-05 por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo. Fueron suspendidos cautelarmente los artículos impugnados 56.h, 95.12, y 78 de la

Ley, mientras dura el proceso). Al cerrar este trabajo también hemos tenido noticia de la demanda de nulidad parcial del artículo 175 de la referida Ley, que prohíbe que empresas privadas puedan recaudar impuestos municipales. En sentencia del 24 de enero de 2006 fue admitida la demanda y declarada con lugar la medida cautelar que suspende los efectos de dicho artículo mientras dure el proceso principal de nulidad.

II. ARQUITECTURA DEL ESTADO EN LA CONSTITUCIÓN³

El preámbulo, la exposición de motivos y las disposiciones fundamentales de la Constitución tratan al Estado como federal descentralizado “en los términos consagrados por esta Constitución”. El artículo 4 dice:

La República Bolivariana de Venezuela es un estado federal descentralizado en los términos consagrados en esta Constitución, y se rige por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad.

Aunque sea una figura contradictoria, la federación en Venezuela ha estado montada y así aparece diseñada en la Constitución de 1999 sobre un sistema de distribución vertical del poder, es decir, sobre un sistema de descentralización político-territorial del poder público en tres niveles: nacional, estatal y municipal⁴ (artículo 136).

El poder público en el nivel nacional corresponde a una persona jurídica territorial, que es la República, así denominada en la Constitución. Así, en el texto fundamental el término “República” tiene dos connotaciones: una, la “República Bolivariana de Venezuela” como Estado en su globalidad, titular del poder público; otra, en el ángulo de la distribución vertical del poder, la “República” a secas, como la persona jurídico-pública territorial nacional, titular del poder nacional.

Existe un segundo nivel de distribución del poder público, que es el nivel estatal, conformado por estados. Además, en este segundo nivel existe un distrito capital, las dependencias federales y los territorios federales que conforman la Federación.

³ Villegas Moreno, José L., “Administración local, autonomía y participación en Venezuela: una reflexión desde la Constitución venezolana de 1999”, *RIAP*, Madrid, núm. 8, 2002.

⁴ La expresión “poder público municipal” aparece por vez primera en la Constitución de 1858.

Los estados están configurados como personas jurídico-públicas en pie de igualdad política, con autonomía, aun cuando por el proceso centralizador que ha caracterizado al sistema se haya producido un vaciamiento progresivo de competencias propias en ese segundo nivel, en beneficio del nivel nacional. Por ello, esa autonomía en gran medida es inútil e inoperante, porque le hemos venido quitando la materia (competencias) sobre las cuales desarrollarse. Aún más, Venezuela conserva dentro de los sistemas federales, el esquema clásico de distribución de competencias, según el cual las competencias residuales están en el segundo nivel, el nivel estatal (artículo 164.1), pues las competencias nacionales (primer nivel) y las competencias municipales, en el tercer nivel, deben ser de carácter expreso. Por tanto, todo lo que no se asigne al poder nacional y al poder municipal corresponde al poder estatal, es decir, a los estados de la Federación. Sin embargo, es tan extensa la enumeración de las competencias nacionales (artículo 156) y municipales (artículo 178) que, como residuo, ha quedado muy poco. Debido a esto, los estados tienen una competencia residual, materialmente sin residuo efectivo, como en el sistema constitucional anterior, por lo que progresivamente se han venido configurando como instituciones político-territoriales sin competencias reales.⁵ Y en el diseño constitucional actual es poco relevante su ámbito competencial.

Esto ha conducido a la situación actual de que, además de no tener mayores competencias precisas a pesar de los esfuerzos que se hacen ahora por encontrarlas y definir las, los estados dependen totalmente desde el punto de vista financiero del poder nacional, a través de una partida del Presupuesto Nacional que se denomina “Situado constitucional” (artículo 167.4), equivalente al veinte por ciento del total de los ingresos ordinarios y que se reparte entre los estados y el distrito capital. Hasta cierto punto es un mecanismo de devolución a los estados de ingresos tributarios que antes tenían. Así, a través del situado constitucional se redistribuye parte de los impuestos nacionales, hacia su fuente originaria, que eran los estados. Creemos que el artículo 167 constitucional, al permitir la delegación de impuestos a los estados desde el poder nacional, tiende a fortalecer las Haciendas estatales.

El tercer nivel de descentralización político-territorial, además del nivel nacional y del nivel estatal, es el nivel municipal. Se trata de un tercer nivel de distribución vertical del poder público, por lo que hasta hace

⁵ Brewer-Carías, Allan R., *La Constitución de 1999*, Caracas, Editorial Arte, 2000.

cierto punto, en el régimen constitucional actual, se trata de un vestigio de aquel esquema que algunos han considerado imperfecto y a veces vacío de la Constitución de 1857, que hablaba del poder municipal. Lo cierto es que a pesar de todo el tiempo que ha transcurrido, la Constitución de 1999 sigue hablando de que hay un poder nacional, un poder de los estados y un poder municipal.

En esta forma, el municipio en Venezuela es partícipe del poder público en este sistema de distribución vertical del poder que trae la Constitución de 1999. No se trata de una simple demarcación administrativa dentro de la estructura del Estado. No es sólo una administración más dentro de una administración pública unitaria, sino que es un nivel político-territorial, con una administración pública municipal propia, que ejerce una cuota parte del poder público en el sistema de distribución vertical del poder.⁶ El poder municipal, en definitiva, es una de las ramas del poder público en el contexto del artículo 168 de la Constitución, y el artículo 2 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal. De allí que el municipio sea una persona jurídico-territorial, producto de la descentralización política, como expresamente lo reconoce el artículo 16 de la Constitución.

En definitiva, el esquema en Venezuela es el de una Federación “centralizada” en un sistema de división político-territorial en tres niveles, con tres conjuntos de personas jurídicas —la República, los estados y los municipios, teniendo cada una su autonomía— precisamente establecidos en la Constitución; sus competencias —unas con más, otras con menos— y en el nivel intermedio, competencias residuales casi inexistentes; su propio sistema de gobierno democrático, pues hay autoridades electas en los tres niveles; y sus recursos propios, incluso los derivados de las potestades tributarias. Para Fortunato González, en opinión que compartimos, el resultado final del modelo constitucional no puede ser catalogado ni como federal ni como descentralizado. Se trata de un modelo de Estado centralizado y autocrático con posibilidades de descentralizarse o desconcentrarse.⁷ En realidad, como señala Fortunato González,⁸ la única declaración verdadera que sobre este tema trae la Constitución de

⁶ Brewer Carías, Allan R., “Introducción general al régimen del poder público municipal”, *Ley Orgánica del Poder Público Municipal*, Caracas, EJV, 2005.

⁷ González Cruz, Fortunato, “El régimen municipal en la Constitución venezolana de 1999”, *Revista Iberoamericana de Administración Pública*, núm. 5.

⁸ “El régimen federal en la Constitución venezolana de 1999”, *La Constitución de 1999*, Caracas, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, 2000.

1999 es la que aparece contenida en el artículo 4o.: “La República Bolivariana de Venezuela es un Estado federal descentralizado en los términos consagrados en esta Constitución”. Pero precisamente, ¿son esos “términos” los que desnaturalizan el régimen federal? Al respecto, creemos interesante comentar lo debatido en la Conferencia Internacional sobre Federalismo celebrada en el Parlamento Europeo⁹ en marzo de 2005, donde se nos recuerda que más del cuarenta por ciento de la población mundial vive en sistemas federales o parafederales. Allí se ratificaron algunas conclusiones conocidas, pero a menudo poco divulgadas, como por ejemplo:

- No existe un modelo federal como tal. No hay dos federalismos idénticos. Cada caso ha debido adaptarse a las condiciones de las sociedades que lo han instaurado.
- La gran mayoría de los federalismos realmente existentes son asimétricos. Es decir, contienen regulaciones no siempre idénticas para todas las comunidades federadas.
- No puede contraponerse redistribución de competencias entre entidades federadas a una eficaz coordinación entre ellas.
- El principio federal no cierra modelos, porque no es una fórmula acabada, sino un método de resolución de conflictos que comporta una negociación constante.

Carlos Mascareño, en un magnífico trabajo,¹⁰ sostiene que a siete años de iniciado el actual gobierno quedan pocas dudas sobre su ejercicio de poder recentralizado. El autor se pregunta si murió la descentralización venezolana, afirmando que Venezuela se encuentra en un escenario de abierta contradicción entre los postulados federalista-descentralizadores de la actual Constitución y la clara línea del gobierno en otro sentido.

En todo caso, el municipio en Venezuela se enmarca dentro de ese sui generis sistema de Federación “descentralizada”.

III. CONFIGURACIÓN CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO

Se dedican al municipio en la Constitución, dentro del título IV, denominado “Del poder municipal”, diecisiete artículos concentrados.

⁹ Vallés, Joseph, “El fracaso del modelo federal”, *El País*, es opinión 08-04-05.

¹⁰ *De la descentralización a la recentralización del poder en Venezuela: visión plural. Una mirada desde el Cendes*, Caracas, UCV, 2005.

Los municipios son definidos en la Constitución como “...la unidad política primaria de la organización nacional, gozan de personalidad jurídica y autonomía dentro de los límites de la Constitución y de la ley...” (artículo 168). De este modo, el municipio se concibe, ante todo, como una unidad política ubicada, en el nivel menor, territorialmente, del sistema de distribución vertical del poder, que participa y ejerce una rama del poder público en el nivel local.

El municipio, así concebido, es parte del sistema de organización política del estado y es, además, una unidad primaria, lo cual significa que debe estar más cerca del ciudadano, como instrumento por excelencia, de participación política.

La Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia (sentencia 618, del 2 de mayo de 2001), al respecto ha dicho: “...el municipio es la unidad política de menor nivel territorial dentro del sistema de distribución vertical del poder se encuentra más próximo a los ciudadanos, por ello es definido constitucionalmente como un ente primario y esencialmente autónomo...”.

Por otra parte, se trata de una entidad autónoma, lo que implica que en sus competencias propias no hay injerencia de los otros niveles. Visto así, se configura constitucionalmente como una entidad política descentralizada, que forma parte de la división político-territorial del Estado, con personalidad jurídica propia, carácter autónomo, competencias propias, y un autogobierno de base democrática.

Los principios fundamentales que orientan la configuración constitucional del municipio en esta carta de 1999 son: participación ciudadana, diversidad municipal, agrupacionismo municipal.

1. *Participación ciudadana*

El artículo 168 constitucional con rotundidad establece el principio de la participación ciudadana en el gobierno y administración municipal, como uno de sus faros rectores. En efecto, dicho artículo dice que

...las actuaciones del municipio en el ámbito de sus competencias se cumplirán *incorporando la participación ciudadana* al proceso de definición y ejecución de la gestión pública y en el control y evaluación de sus resultados, en forma efectiva, suficiente y oportuna, conforme a la ley (*cursivas nuestras*).

2. *Diversidad local*

El artículo 169 constitucional remite a la ley para desarrollar los principios constitucionales relativos a los municipios y demás entidades locales. Se exige que se establezcan diferentes regímenes para su organización, gobierno y administración, incluso en lo que respecta a la determinación de sus competencias y recursos, atendiendo a las condiciones de población, desarrollo económico, capacidad para generar ingresos fiscales propios, situación geográfica, elementos históricos y culturales y otros factores relevantes. En particular, dicha legislación debe establecer las opciones para la organización del régimen de gobierno y administración local que corresponda a los municipios con población indígena. En todo caso, la organización municipal será democrática y responderá a la naturaleza propia del gobierno local.

3. *Agrupacionismo municipal*

Con fundamento en el carácter de persona jurídica de los municipios y el derecho de asociación que se dispone como garantía constitucional, el texto de 1999 contempla la posibilidad de configuración de otras entidades locales. En efecto, se ha previsto la posibilidad de que los municipios se agrupen en mancomunidades, así como la creación de modalidades asociativas intergubernamentales, tal como establece el artículo 170 constitucional. Se prevé —en el artículo 171— la organización de los municipios en distritos metropolitanos mediante ley, lo que permite un régimen más auténtico para la organización distrital, que no debe quedar constreñido a una forzada reproducción a escala de la organización municipal. También se contempla la figura de las parroquias, dejando su configuración al legislador ordinario, tal como se establece en el artículo 173 constitucional.

4. *Diseño legal*

La Ley Orgánica del Poder Público Municipal, del 8 de junio de 2005, desarrolla los principios establecidos en la Constitución de 1999. El artículo 1o. establece el objeto de la ley, como sigue:

La presente ley tiene por objeto desarrollar los principios constitucionales, relativos al poder público Municipal, su autonomía, organización y fun-

cionamiento, gobierno, administración y control, para el efectivo ejercicio de la participación protagónica del pueblo en los asuntos propios de la vida local, conforme a los valores de la democracia participativa, la responsabilidad social, la planificación, la descentralización y la transferencia a las comunidades y grupos vecinales organizados.

Al referirse al municipio lo define como

...La unidad política primaria de la organización de la República, goza de personalidad jurídica y ejerce sus competencias de manera autónoma, conforme a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la ley. Sus actuaciones incorporarán 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 (artículo 2o.).

Se establece la autonomía (artículo 3o.), la jerarquía de las fuentes en el régimen local (artículo 5o.), lo relativo a la organización de los municipios (artículo 6o.), la participación ciudadana en la gestión pública (artículo 7o.). Estos principios generales aparecen recogidos en unas disposiciones generales. El contenido de la ley se divide en los siguientes títulos, referidos a “Municipios y otras entidades locales”, “Competencia de los municipios y demás entidades locales”, “Organización del poder público municipal”, “Hacienda pública municipal”, “Participación protagónica en la gestión local”, “Disposiciones transitorias y finales”.

IV. CONFIGURACIÓN DEL PODER PÚBLICO MUNICIPAL

La Constitución de 1999, de manera clara, configura una división del poder público municipal, distinguiendo una rama ejecutiva y otra deliberativa-legislativa, el sistema de control fiscal, y también de planificación.

En efecto, el gobierno y la administración local corresponden al alcalde (Poder Ejecutivo municipal), quien se constituye en la primera autoridad civil del municipio (artículo 174).

La función legislativa del municipio corresponde al concejo municipal (artículo 175), que está integrado por concejales.

El artículo 177 constitucional remite al legislador ordinario para determinar otros principios, condiciones, requisitos de residencia, prohibiciones, causales de inhibición e incompatibilidades, para la postulación y ejercicio de las funciones, tanto de alcaldes como de concejales.

El artículo 176 constitucional crea las contralorías municipales, atribuyéndoles el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes municipales, así como las operaciones relativas a los mismos, sin menoscabo del alcance de las atribuciones de la Contraloría General de la República.

El artículo 182 crea el Consejo Local de Planificación Pública, señalando únicamente cómo estará integrado.

La Ley Orgánica del Poder Público Municipal, del 8 de junio de 2005, desarrolla lo relativo a la organización del poder público municipal en el título IV. En el artículo 75 se establece que el poder público municipal se ejerce a través de cuatro funciones: la ejecutiva, desarrollada por el alcalde, a quien corresponde el gobierno y la administración; la deliberante, que corresponde al concejo municipal, integrado por concejales; la de control fiscal, que corresponderá a la Contraloría Municipal, y la de planificación, que será ejercida en corresponsabilidad con el consejo local de planificación pública. Esta configuración ha sido criticada por la más autorizada doctrina nacional.¹¹

Por tanto, según la ley, se configuran cuatro órganos principales (alcalde, concejo municipal, contraloría, consejo local de planificación pública, previstos en los artículos 84, 92, 100 y 110) y tres auxiliares (secretaría, sindicatura, cronista, previstos en los artículos 115, 118 y 125).

Observamos que, si bien la uniformidad municipal fue una de las críticas más duras al régimen local existente en Venezuela antes de la promulgación de la Constitución de 1999, pareciera que en este nuevo texto se produce una nueva concentración, lo cual permite poca libertad al legislador ordinario para materializar la diversidad prevista querida por el Constituyente. Se adopta un régimen cerrado en este sentido, ignorando la posible diversidad o modulación que permita reflejar la realidad de los municipios en Venezuela.

V. ÓRGANOS DEL PODER PÚBLICO LOCAL

El alcalde

Según el artículo 174 constitucional, esta autoridad local debe ser de nacionalidad venezolana, mayor de veinticinco años y de estado seglar, y

¹¹ Brewer Carías, A. R., *Introducción general al régimen del poder público municipal*; González Cruz, Fortunato, "Comentarios a la Ley Orgánica del poder público Municipal", *Ley Orgánica del Poder Público Municipal*, Caracas, EJV, 2005.

tener su residencia en el municipio durante al menos los tres últimos años previos a su elección, como establece el artículo 85 de la LOPPM. Cuando el aspirante sea venezolano por naturalización, deberá tener una residencia ininterrumpida en el país durante al menos los quince años previos al ejercicio. Será elegido por mayoría de los votantes para un periodo de cuatro años, y podrá ser reelecto de inmediato y por una sola vez para un periodo adicional. En el artículo 41 de la Constitución, como norma restrictiva, se exige que en los estados fronterizos para ser alcalde se requiere ser venezolano por nacimiento y sin otra nacionalidad, como repite el artículo 85 de la LOPPM.

En la Constitución de 1999 y en la LOPPM el alcalde aparece fortalecido¹² como jefe del ejecutivo municipal y como primera autoridad civil. El artículo 84 de la LOPPM establece: "...el alcalde... es la primera autoridad civil y política en la jurisdicción municipal, jefe del ejecutivo del municipio, primera autoridad de la policía municipal y representante de la entidad municipal. Tendrá carácter de funcionario público".

La Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en sentencia 2651, del 2-10-2003, al respecto ha dicho:

...la figura del alcalde como autoridad de una rama ejecutiva del poder pública, sólo se materializó en 1989 y que ello no era un requerimiento de la Constitución de 1961, pero sí una exigencia político-social. Los actuales alcaldes tuvieron un origen legal, no constitucional, y fue sólo en 1999 cuando encontraron acogida en el Texto Fundamental, concediéndoseles expresamente el carácter de primera autoridad civil de los municipios. Ahora bien, el que los alcaldes obtuviesen ese rango constitucional en 1999 y que sólo en ese momento se reconociese normativamente su carácter de primera autoridad civil local, no implica que no lo tuvieron, incluso, antes.

Conforme al artículo 88 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, los alcaldes tienen las siguientes atribuciones y obligaciones:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, la Constitución del estado, leyes nacionales, estatales, ordenanzas y demás instrumentos jurídicos municipales.
2. Dirigir el gobierno y la administración municipal, velando por la eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios públicos dentro

¹² González Cruz, Fortunato, "Comentarios a la Ley Orgánica del Poder Público Municipal", *Ley Orgánica del Poder Público Municipal*, Caracas, EJV, 2005.

- del ámbito de su competencia, y ejercer la representación del municipio.
3. Dictar reglamentos, decretos, resoluciones y demás actos administrativos en la entidad local.
 4. Proteger y conservar los bienes de la entidad, para lo cual deberá hacer la actualización del inventario correspondiente, y solicitar a la autoridad competente el establecimiento de las responsabilidades a que haya lugar para quienes los tengan a su cargo, cuidado o custodia.
 5. Ejecutar, dirigir e inspeccionar los servicios y obras municipales.
 6. Suscribir contratos que celebre la entidad, con previsión de la disposición de los gastos que generen, y ordenar sus pagos de conformidad con lo establecido en las leyes y ordenanzas que rigen la materia.
 7. Ejercer la máxima autoridad en materia de administración de personal y, en tal carácter, ingresar, nombrar, remover, destituir y egresar, conforme a los procedimientos administrativos establecidos en la ordenanza que rige la materia, con excepción del personal asignado al concejo municipal.
 8. Presidir el consejo local de planificación pública, conforme al ordenamiento jurídico.
 9. Formular y someter a consideración del consejo local de planificación pública, el plan municipal de desarrollo con los lineamientos del programa de gestión presentado a los electores, de conformidad con las disposiciones nacionales y municipales aplicables.
 10. Someter a consideración del concejo municipal los planes de desarrollo urbano local, conforme a las normas y procedimientos establecidos en los instrumentos normativos nacionales.
 11. Elaborar y presentar el proyecto de ordenanza de presupuesto de ingresos y gastos para el ejercicio fiscal siguiente.
 12. Presentar a consideración del concejo municipal, proyectos de ordenanzas con sus respectivas exposiciones de motivos, así como promulgar las ordenanzas sancionadas por el concejo municipal y objetar las que considere inconvenientes o contrarias al ordenamiento legal, de conformidad con el procedimiento previsto en la ordenanza sobre instrumentos jurídicos municipales.
 13. Designar los apoderados judiciales o extrajudiciales que asuman la representación de la entidad para determinados asuntos, previa consulta al síndico procurador municipal.

14. Realizar las atribuciones que en materia del registro civil del municipio le asigne el poder electoral.
15. Ejercer la autoridad sobre la policía municipal, a través del funcionario de alta dirección que designe.
16. Conceder ayudas y otorgar becas y pensiones de acuerdo con las leyes y ordenanzas.
17. Informar al concejo municipal sobre asuntos de su competencia, cuando le sea requerido, o cuando lo estime conveniente.
18. Presentar al concejo municipal, en el segundo mes siguiente a la finalización de cada ejercicio económico-financiero de su mandato, el informe de su gestión, y a la contraloría municipal, la cuenta de la misma, en la cual incluirá un informe detallado de las obligaciones impagadas o morosas de los contribuyentes.
19. Presentar, dentro del primer trimestre del año, de manera organizada y pública, a la comunidad respectiva convocada previamente, la rendición de cuentas de la gestión política y administrativa del año económico financiero precedente, relacionando los logros con las metas del plan municipal de desarrollo y el programa presentado como candidato.
20. Promover la participación ciudadana y la educación para la participación.
21. Ejercer las atribuciones relativas a la competencia municipal, cuando no estén expresamente asignadas a otro órgano.
22. Mantener la observancia rigurosa de los ciudadanos en la preservación del ambiente, así como hacer cumplir toda la legislación establecida en materia ambiental.
23. Revisar y resolver los recursos jerárquicos y demás actos administrativos dictados por las distintas dependencias del municipio.
24. Las que atribuyan otras leyes.

1. *El concejo municipal*

La función legislativa del municipio corresponde al concejo municipal, integrado por los concejales electos o en la forma determinada en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y en la ley respectiva. También ejercerá el control político sobre los órganos ejecutivos del poder público municipal (artículo 92).

Los concejales son elegidos en la forma establecida en la Constitución, en el número y condiciones de elegibilidad que determine la ley. Pero en la propia Constitución no se estableció la elección uninominal, lo cual permite la representación proporcional, como contempla el artículo 63 constitucional, que sigue oxigenando a los partidos políticos en la escena local.

Para ser concejal se requiere ser venezolano, mayor de veintiún años de edad, y tener residencia en el municipio durante, al menos, los tres últimos años previos a su elección (artículo 93).

En el caso de los municipios fronterizos, los venezolanos por naturalización deben tener más de diez años de residencia en el municipio.

No tienen competencia en materia de gestión local ni de administración de los asuntos locales, aunque este cuerpo se resiste, pese a las disposiciones legales, a abandonar lo que históricamente ejerció.¹³ Al respecto, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, sentencia 1586, del 5 de diciembre de 2000, reconoce la atribución exclusiva de la administración municipal al alcalde. Con la nueva Ley se crea la figura del presidente del concejo municipal, separando al alcalde de esta función, según la legislación derogada.

El número de concejales que integran el concejo municipal son proporcional a la población del municipio, de acuerdo con las siguientes escalas:

1. Municipios de hasta quince mil habitantes, cinco concejales o concejales;
2. Municipios de quince mil un habitantes a cien mil habitantes, siete concejales o concejales;
3. Municipios de cien mil un habitantes a trescientos mil habitantes, nueve concejales o concejales;
4. Municipios de trescientos mil un habitantes a seiscientos mil habitantes, once concejales o concejales;
5. Municipios de seiscientos mil un habitantes y más, trece concejales o concejales.

¹³ Véase el interesante comentario en González Cruz, Fortunato, “Comentarios a la Ley Orgánica del Poder Público Municipal”, *Ley Orgánica del Poder Público Municipal*, Caracas, EJV, 2005.

El artículo 95 establece los deberes y atribuciones de los concejos municipales:

1. Iniciar, consultar a las comunidades y sus organizaciones, discutir y sancionar los proyectos de ordenanzas, incluida la relativa a su reglamento interior y de debates, a fin de proveer a la organización de sus funciones, para sancionar las reglas de orden aplicables a sus deliberaciones.
2. Dictar y aprobar su reglamento interior y de debates. En tal reglamento deberá preverse la persona y el mecanismo para suplir las ausencias temporales o absolutas del presidente o presidenta.
3. Aprobar el plan municipal de desarrollo y los planes y demás instrumentos de ordenación urbanística, según lo dispuesto en la legislación respectiva.
4. Ejercer la potestad normativa tributaria del municipio.
5. Aprobar el presupuesto de gastos que soporte su plan legislativo anual, tomando en cuenta las limitaciones financieras del municipio.
6. Acordar la participación del municipio en organizaciones intermunicipales y autorizar la creación, modificación o supresión de órganos desconcentrados o descentralizados, de conformidad con esta ley.
7. Aprobar el cambio de nombre del municipio, previa consulta con la población del mismo y de conformidad con las leyes aplicables.
8. Aceptar, previa solicitud motivada del alcalde o alcaldesa, la delegación o transferencia de competencias que le hagan al municipio.
9. Elegir en la primera sesión de cada año del periodo municipal o en la sesión más inmediata siguiente, al presidente o presidenta dentro de su seno, y al secretario o secretaria fuera de su seno, así como a cualquier otro directivo o funcionario auxiliar que determine su reglamento interno.
10. Aprobar las concesiones de servicios públicos o de uso de bienes del dominio público, y lo concerniente a la enajenación de los ejidos y otros inmuebles, previa solicitud motivada del alcalde o alcaldesa.
11. Aprobar la escala de remuneraciones de empleados y obreros al servicio del municipio, y la de los altos funcionarios, de conformidad con las condiciones y límites establecidos en la legislación que regula sus asignaciones.
12. Ejercer la autoridad en materia del sistema de administración de recursos humanos, y, en tal carácter, podrá nombrar, promover, remo-

- ver y destituir, de conformidad con los procedimientos establecidos en la ordenanza que rija la materia, con excepción del personal de otros órganos del poder público municipal.
13. Promover los mecanismos que legalmente le estén conferidos y que contribuyan a garantizar en forma eficiente, suficiente y oportuna la participación ciudadana en el proceso de formación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública municipal.
 14. Autorizar al alcalde o alcaldesa, oída la opinión del síndico o síndica municipal, para desistir de acciones y recursos, convenir, transigir y comprometer en árbitros.
 15. Nombrar el personal de las oficinas del concejo municipal, de la secretaría y del cronista del municipio.
 16. Imponer, de acuerdo con lo establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y las leyes, las sanciones de suspensión e inhabilitación para el desempeño del cargo de concejal o concejala.
 17. Aprobar el plan de inversión municipal, contenido en el proyecto de ordenanza del presupuesto presentado por el consejo local de planificación pública, conforme al mecanismo presentado en la Ley de los consejos Locales de Planificación Pública.
 18. Autorizar al alcalde o alcaldesa para ausentarse de la alcaldía por más de quince días.
 19. Autorizar créditos adicionales al presupuesto de ingresos y gastos del ejercicio económico financiero del municipio.
 20. Ejercer funciones de control sobre el gobierno y la administración pública municipal, en los términos consagrados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y en esta Ley.
 21. Los concejales y concejalas deberán presentar dentro del primer trimestre del ejercicio fiscal respectivo, de manera organizada y pública a los electores de la jurisdicción correspondiente, la rendición de su gestión legislativa y política del año inmediatamente anterior; en caso contrario, se le suspenderá la dieta hasta su presentación.
 22. Organizar toda la normativa referente a la justicia de paz en el municipio.
 23. Las demás que le confieran las leyes, ordenanzas y otros instrumentos jurídicos aplicables.

2. *La contraloría municipal*

Ésta será dirigida por un contralor designado por el concejo mediante concurso público que garantice la idoneidad y capacidad de quien sea nombrado para el cargo, de acuerdo con las condiciones establecidas por la ley.

La contraloría municipal gozará de autonomía orgánica, funcional y administrativa, dentro de los términos que establezcan esta Ley y la ordenanza respectiva.

Con esta figura de las contralorías municipales y las funciones que le han sido atribuidas constitucionalmente, el concejo municipal pierde sus funciones de control administrativo y fiscal sobre el gobierno y la administración local, que bajo el régimen local anterior tenía.

Para ser contralor se requiere, según el artículo 102 de la LOPPM:

1. Ser de nacionalidad venezolana.
2. Mayor de veinticinco años.
3. No estar inhabilitado o inhabilitada para el ejercicio de la función pública.
4. No tener parentesco de hasta cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, ni sociedad de intereses con las máximas autoridades jerárquicas u otros directivos del Ejecutivo municipal o distrital, ni con los miembros del concejo municipal o del cabildo.
5. Poseer título de abogado o abogada, economista, administrador o administradora comercial, contador o contadora público o en ciencias fiscales, expedido por una universidad venezolana o extranjera, reconocido o revalidado e inscrito en el respectivo colegio profesional.
6. Poseer no menos de tres años de experiencia en materia de control fiscal.
7. Ser de reconocida solvencia moral.

En aquellos municipios cuya población sea inferior a cincuenta mil habitantes o que tuvieran un presupuesto estimado al inicio del ejercicio fiscal inmediato anterior, inferior a cuatrocientos cinco mil unidades tributarias, se requerirá, al menos, poseer título de técnico superior en administración, gerencia pública, contaduría o ciencias fiscales, expedido por una institución venezolana o extranjera, reconocido o revalidado.

El contralor o contralora municipal será designado o designada por un periodo de cinco años, contados a partir de la fecha de la toma de posesión, y cesará en su cargo una vez juramentado o juramentada el nuevo o la nueva titular. Podrá ser reelegido o reelegida para un nuevo periodo mediante concurso público.

Será designado o designada por el respectivo concejo municipal, dentro de los sesenta días siguientes a su instalación, mediante concurso público, cuyas bases y organización serán determinadas en el reglamento parcial que se dicte a tal efecto. La designación y juramentación del contralor o contralora serán realizadas por el concejo municipal, dentro de los cinco días siguientes a la presentación del veredicto del jurado evaluador (artículo 103).

El artículo 104 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal establece las atribuciones de los contralores municipales:

1. El control posterior de los organismos y entes descentralizados.
2. El control y las inspecciones en los entes públicos, dependencias y organismos administrativos de la entidad, con el fin de verificar la legalidad y veracidad de sus operaciones.
3. El control perceptivo que sea necesario con el fin de verificar las operaciones de los entes municipales o distritales, sujetos a control, que de alguna manera se relacionen con la liquidación y recaudación de ingresos, el manejo y el empleo de los fondos, la administración de bienes, su adquisición y enajenación, así como la ejecución de contratos. La verificación a que se refiere el presente numeral tendrá por objeto no sólo la comprobación de la sinceridad de los hechos en cuanto a su existencia y efectiva realización, sino también examinar si los registros o sistemas contables respectivos se ajustan a las disposiciones legales y técnicas prescritas.
4. El control, vigilancia y fiscalización en las operaciones que realicen por cuenta del tesoro en los bancos auxiliares de la tesorería municipal.
5. Elaborar el código de cuentas de todas las dependencias sometidas a su control, que administren, custodien o manejen fondos u otros bienes del municipio o del distrito; velar por el cumplimiento de las disposiciones establecidas en materia de contabilidad y resolver las consultas que al respecto formulen.

6. Ordenar los ajustes que fueren necesarios en los registros de contabilidad de los entes sujetos a su control, conforme al sistema contable fiscal de la República, los cuales estarán obligados a incorporar en el lapso que se les fije, salvo que demuestren la improcedencia de los mismos.
7. Realizar el examen selectivo o exhaustivo, así como la calificación de las cuentas, en la forma y oportunidad que determine la Contraloría General de la República.
8. El control de los resultados de la acción administrativa y, en general, la eficacia con que operan las entidades sujetas a su vigilancia, fiscalización y control.
9. La vigilancia para que los aportes, subsidios y otras transferencias hechas por la República u organismos públicos al municipio o a sus dependencias, entidades descentralizadas y mancomunidades, o los que hiciere el concejo municipal a otras entidades públicas privadas, sean invertidos en las finalidades para las cuales fueron efectuadas. A tal efecto, la Contraloría podrá practicar inspecciones y establecer los sistemas de control que estime convenientes.
10. Velar por la formación y actualización anual del inventario de bienes, que corresponde hacer al alcalde o alcaldesa, conforme con las normas establecidas por la Contraloría General de la República.
11. Elaborar el proyecto de presupuesto de gastos de la Contraloría, el cual remitirá al alcalde o alcaldesa, quien deberá incluirlo sin modificaciones en el proyecto de presupuesto que presentará al concejo municipal. La Contraloría está facultada para ejecutar los créditos de su respectivo presupuesto, con sujeción a las leyes, reglamentos y ordenanzas respectivos.

3. Los consejos locales de planificación pública

Referidos en la LOPPM en los artículos 110 al 114, los cuales desarrollan los principios constitucionales previstos en el artículo 182, que crea el Consejo Local de Planificación Pública, aunque con cierta demora, fue decretada por la Asamblea Nacional la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública, del 12 de junio de 2002.

El Consejo Local de Planificación Pública es un órgano nacido con la finalidad de articular el principio de la participación en el gobierno local. El constituyente, animado por el cambio que implica avanzar de una de-

mocracia representativa a una democracia participativa, incorpora a la ciudadanía en la planificación pública local. Luce como una respuesta concreta en el escenario local a la ola de cambios que se están produciendo en Venezuela. Así, por mandato constitucional, la comunidad forma parte de la organización local. El consejo local de planificación pública es el órgano encargado de integrar al gobierno municipal y a las comunidades organizadas en el proceso de planificación e implementación del desarrollo del municipio. Su funcionamiento se regirá por lo establecido en la ley especial y en la respectiva ordenanza, de conformidad con la normativa de planificación correspondiente (artículo 110, LOPPM).

Los consejos parroquiales y comunales son instancias del consejo local de planificación pública, que tendrán como función servir de centro principal para la participación y protagonismo del pueblo en la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas, así como para viabilizar las ideas y propuestas que la comunidad organizada presente ante el consejo local de planificación pública.

Una vez aprobadas las propuestas, convertidas en proyectos y puestos estos en ejecución, los miembros de los consejos parroquiales y comunales podrán realizar el seguimiento, control y evaluación respectivos.

La ordenanza del consejo local de planificación pública deberá regular todo lo relativo a la integración, organización y funcionamiento de los consejos parroquiales y comunales. En los consejos comunales, la integración podrá ser sectorial y/o vecinal, según sea la realidad organizacional de las comunidades en los municipios y, en el caso de los consejos parroquiales, éstos deberán estar vinculados con los sectores representados en el consejo local de planificación pública del municipio.

Este consejo será presidido por el alcalde o alcaldesa e integrado por los concejales y concejalas, los presidentes o presidentas de la juntas parroquiales y representantes de organizaciones vecinales y otras de la sociedad organizada, de conformidad con las disposiciones que establezca la ley. Estamos en presencia de un órgano colegiado, cuyo número de integrantes variará según el número de concejales que haya en cada municipio, del número de juntas parroquiales, de la cantidad de organizaciones vecinales y otras de la sociedad organizada (fundaciones, asociaciones culturales, deportivas, educativas, etcétera) que funcionen en la localidad. La presencia de estos últimos integrantes fundamenta la importancia del consejo al desarrollar potencialmente el principio de la participación ciudadana. Es un órgano consultivo y de carácter auxiliar.

La Constitución no establece las funciones de este especial cuerpo colegiado, al dejar tal tarea en manos del legislador ordinario. Pero creemos que su tarea cardinal es la de planificar en términos generales las actividades que correspondan competencialmente al municipio. La exposición de motivos de la Constitución señala que el consejo tiene por objeto la planificación, coordinación y cooperación en la definición y ejecución de las políticas públicas. Este órgano no debe ser solamente consultivo. En una actual visión de gobernabilidad debe dársele más importancia a este concepto fundamental de planificación. Este órgano puede servir para calibrar la acción del gobierno local.

En desarrollo de su consagración constitucional, la Asamblea Nacional decretó la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública, publicada en la *Gaceta Oficial* el 12 de junio de 2002, número 37.463. Esta ley tiene por objeto establecer las disposiciones y bases para la organización y funcionamiento de los consejos locales de planificación pública, para hacer eficaz su intervención en la planificación que conjuntamente efectuará con el gobierno municipal respectivo, y el concurso de las comunidades organizadas (artículo 1o.). El consejo local de planificación pública es el órgano encargado de la planificación integral del gobierno local, para lo cual se sujetará a lo dispuesto en el artículo 55 del Decreto 1.528 con Fuerza de Ley Orgánica de Planificación, con el propósito de lograr la integración de las comunidades organizadas y grupos vecinales mediante la participación y el protagonismo dentro de una política general de estado, descentralización y desconcentración de competencias y recursos, de conformidad con lo establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Cada consejo local de planificación pública promoverá y orientará una tipología de municipio atendiendo a las condiciones de población, nivel de progreso económico, capacidad para generar ingresos fiscales propios, situación geográfica, elementos históricos, culturales y otros factores relevantes. En todo caso, el Consejo Local de Planificación Pública responderá a la naturaleza propia del municipio (artículo 2o.).

Este consejo está integrado de la siguiente forma:

1. Un presidente o presidenta, quien será el alcalde o alcaldesa.
2. Los concejales y concejalas del municipio.
3. Los presidentes o presidentas de las juntas parroquiales.

4. El o los representantes de organizaciones vecinales de las parroquias, el o los representantes, por sectores, de las organizaciones de la sociedad organizada y el o los representantes de las comunidades o pueblos indígenas, donde los hubiere. Estos representantes serán elegidos como lo dispone el artículo 4o. de esta Ley, en un número igual a la sumatoria más uno de los integrantes mencionados en los numerales 1 al 3 de este artículo.

El ejercicio de las funciones inherentes al Consejo Local de Planificación Pública será *ad-honorem* (artículo 3o.).

La ley también establece una regulación para la elección de los representantes de la comunidad organizada, sin menoscabo de las normas establecidas en la ley orgánica que regula el poder electoral. A ello dedica un extenso artículo 4o. Así, la elección de los representantes de las organizaciones vecinales y de los sectores de la sociedad organizada es competencia de la asamblea de ciudadanos de la comunidad o sector respectivo, para lo cual deberá ser convocado un representante de la Defensoría del Pueblo, de su jurisdicción, quien testificará en el acta de la asamblea de ciudadanos los resultados de dicha elección. La ordenanza respectiva determinará la forma como se realizará la organización de los sectores involucrados de las comunidades organizadas, así como el mecanismo de elección de sus representantes.

Dicha elección se hará a tres niveles:

1. El representante o los representantes de las organizaciones vecinales a nivel parroquial se elegirá o se elegirán en asambleas de las comunidades organizadas que hacen vida en el ámbito parroquial. En aquellas parroquias de gran densidad poblacional, entendida ésta en los términos que determine la Oficina Central de Estadística e Informática, se hará por elección en los términos que establezca la ley orgánica que regula la materia. La ordenanza respectiva regulará la materia.
2. Los representantes en el ámbito municipal de los distintos sectores de la sociedad civil organizada: educación, salud, cultura, deporte, producción y comercio, transporte, ecología, servicios y todos aquellos que, en general, respondan a la naturaleza propia del municipio, serán elegidos en asamblea de las comunidades organizadas del sector respectivo, mediante elección en los términos que establezca la

ley orgánica que regula la materia. En aquellos municipios de gran densidad poblacional, entendida ésta en los términos que determine la Oficina Central de Estadística e Informática, se hará por elección en los términos que establezca la ley orgánica que regula la materia. La ordenanza respectiva regulará la materia.

3. El o los representantes de las comunidades o pueblos indígenas, donde los hubiere, serán elegidos de acuerdo con sus usos, costumbres y con sus organizaciones legalmente constituidas.

El artículo 5o. establece las funciones del consejo local de planificación pública, de la siguiente manera:

1. Recopilar, procesar y priorizar las propuestas de las comunidades organizadas.
2. Impulsar, coadyuvar, orientar y presentar dentro del plan municipal de desarrollo las políticas de inversión del presupuesto municipal, contempladas en el artículo 178 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Todo ello, de conformidad con los lineamientos del Plan de la Nación, los planes y políticas del Consejo Federal de Gobierno y del consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, con las propuestas de las comunidades organizadas.
3. Presentar propuestas y orientar el plan municipal de desarrollo hacia la atención de las necesidades y capacidades de la población, del desarrollo equilibrado del territorio y del patrimonio municipal.
4. Instar y facilitar la cooperación equilibrada de los sectores públicos y privados para la instrumentación, en el municipio, de los planes suscritos.
5. Controlar y vigilar la ejecución del plan municipal de desarrollo.
6. Formular y promover ante el Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas o el Consejo Federal de Gobierno los programas de inversión para el municipio.
7. Impulsar la celebración de acuerdos de cooperación entre el municipio y los sectores privados, tendentes a orientar sus esfuerzos al logro de los objetivos del desarrollo de la entidad local.
8. Impulsar y planificar las transferencias de competencia y recursos que el municipio realice hacia la comunidad organizada, de conformidad con lo previsto en el artículo 184 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

9. Impulsar la coordinación con otros consejos locales de planificación pública para coadyuvar en la definición, instrumentación y evaluación de planes para el desarrollo de mancomunidades, solicitando, en su caso, la intervención de los poderes nacionales y de los estados para tales efectos.
10. Atender cualquier información atinente a su competencia que solicite el gobierno nacional, estatal o municipal sobre la situación socioeconómica y sociocultural del municipio.
11. Proponer al gobierno nacional, estatal o municipal las medidas de carácter jurídico, administrativo o financiero necesarias para el cumplimiento de las funciones y la consecución de los objetivos del municipio y del propio consejo local de planificación pública.
12. Emitir opinión razonada, a solicitud del alcalde o alcaldesa, sobre transferencias de competencia que el Ejecutivo nacional, el estatal o el consejo legislativo estatal acuerden hacia el municipio.
13. Impulsar, con el poder nacional, estatal o municipal, así como con las comunidades organizadas, el plan de seguridad local de personas y bienes.
14. Coordinar, con el Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas y el Consejo Federal de Gobierno, los planes y proyectos que éstos elaboren en el marco de sus competencias, tomando en cuenta los planes y proyectos locales.
15. Impulsar la organización de las comunidades organizadas integrándolas al consejo local de planificación pública, de acuerdo con lo establecido en la presente Ley.
16. Interactuar, con el consejo municipal de derechos, en todo lo atinente a las políticas de desarrollo del niño, del adolescente y de la familia.
17. Colaborar en la elaboración de los planes locales de desarrollo urbano y las normativas de zonificación cuyas competencias le correspondan al municipio.
18. Elaborar el estudio técnico para la fijación de los emolumentos de los altos funcionarios y funcionarias de los municipios. A tal efecto, el consejo local de planificación pública solicitará la información necesaria referida al número de habitantes, situación económica del municipio, presupuesto municipal consolidado y ejecutado, correspondiente al periodo fiscal inmediatamente anterior, capacidad recaudadora y disponibilidad presupuestaria municipal para cubrir el concepto de emolumentos, a los órganos que corresponda.

19. Elaborar el mapa de necesidades del municipio.
20. Elaborar un banco de datos que contenga información acerca de proyectos, recursos humanos y técnicos de la sociedad organizada.
21. Evaluar la ejecución de los planes y proyectos e instar a las redes parroquiales y comunales a ejercer el control social sobre los mismos.
22. Las demás que le otorguen las leyes y reglamentos.

Los miembros del consejo local de planificación pública estarán obligados a cumplir con sus funciones, en beneficio de los intereses colectivos, mantendrán una vinculación permanente con las redes de los consejos parroquiales y comunales, atendiendo sus opiniones y sugerencias, y prestarán información oportunamente, de las actividades del consejo local de planificación pública (artículo 6o.).

Los miembros del consejo local de planificación pública tendrán un periodo de duración en su mandato, de acuerdo con las siguientes disposiciones:

1. Los de elección popular, cuatro años. El mandato sólo puede ser revocado a través de referendo revocatorio.
2. Los representantes a nivel municipal, de los diferentes espacios de la sociedad civil y el representante o los representantes de las organizaciones vecinales a nivel parroquial, durarán dos años en sus funciones, y su mandato sólo puede ser revocado mediante una asamblea constituida bajo los mismos requisitos y formalidades establecidos para su elección, en la ley orgánica que regula la participación ciudadana y en la ordenanza respectiva que regula la materia.
3. Los representantes de las comunidades de los pueblos indígenas durarán cuatro años en sus funciones. Su mandato podrá ser revocado cuando la comunidad o estos pueblos así lo estimen, de acuerdo con sus usos, costumbres y con sus organizaciones indígenas legalmente constituidas (artículo 7).

El ejercicio de las funciones inherentes al consejo local de planificación pública serán *ad honorem*, excepto para los integrantes de la Sala Técnica (artículo 22).

Los artículos 8o. al 11 contienen normas reguladoras de la participación de la comunidad organizada. Así, se establece que el consejo local de pla-

nificación pública promoverá la red de consejos parroquiales y comunales en cada uno de los espacios de la sociedad civil que, en general, respondan a la naturaleza propia del municipio, cuya función será convertirse en el centro principal de la participación y protagonismo del pueblo en la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas, así como viabilizar ideas y propuestas para que la comunidad organizada las presente ante el consejo local de planificación pública. Una vez aprobadas sus propuestas y convertidas en proyectos, los miembros de los consejos parroquiales y comunales podrán realizar el seguimiento, control y evaluación respectivo.

Los miembros de los consejos parroquiales y comunales tendrán carácter *ad honorem*.

La comunidad organizada, excepto los pueblos indígenas donde los hubiera, para postular sus representantes al consejo local de planificación pública, deberá hacerlo por intermedio de una organización civil creada de acuerdo con la ley, en asamblea de sus miembros. Los requisitos exigidos son:

1. Estar inscrita en el registro subalterno para determinar su personalidad jurídica.
2. Presentar el libro de actas de reuniones y de asambleas.
3. Presentar la constancia de la última elección, de su junta directiva.
4. Presentar un ejemplar de sus estatutos.
5. Presentar la nómina actualizada de sus integrantes, contentiva de nombres y apellidos, cédula de identidad y dirección.
6. Inscribirse, para tal fin, en la oficina respectiva del consejo local de planificación pública.

La comunidad organizada que no reúna alguno de los requisitos indicados, pero presente actas de elección o relegitimación por asamblea, de sus miembros, o que tenga constancia de estar realizando labores en beneficio de su comunidad, por lo menos durante un año consecutivo, será inscrita en la oficina de control del consejo local de planificación pública y se le orientará y apoyará para que adquiera personalidad jurídica.

La representación de la comunidad organizada, a través de las organizaciones vecinales y otras de las comunidades, estará vinculada al plan rector municipal, siempre que formalmente pertenezcan a sectores de los

enunciados en el numeral 1 del artículo 4o. de la Ley, antes indicado. Los integrantes de dichos sectores, constituidos en asamblea, elegirán sus correspondientes representantes o voceros ante el consejo local de planificación pública, de conformidad con la ordenanza que establezca la reglamentación del consejo local de planificación pública, aprobarán y priorizarán sus necesidades que se podrán transformar, previa consideración de viabilidad de las mismas, en planes y proyectos de obras o servicios (artículo 10).

El artículo 11 establece que todo proyecto presentado al consejo local de planificación pública deberá ser aprobado previamente por la comunidad respectiva, reunida en asamblea, a fin de garantizar el cumplimiento del artículo 62 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, que consagra el principio de la participación y el protagonismo. El orden de prioridad de los proyectos lo determinará la comunidad constituida en asamblea de acuerdo con sus necesidades, salvo los casos de emergencia debidamente comprobada.

Los artículos 12 al 15 contienen lo relacionado con el presupuesto consolidado de inversión. Así, dicho presupuesto de inversión municipal se elaborará de acuerdo con las necesidades prioritarias presentadas por las comunidades organizadas, en concordancia con lo estimado por la alcaldía, en el presupuesto destinado al referido sector. Asimismo, con los proyectos generales sobre urbanismo, infraestructura, servicios y vialidad que demande el municipio.

Existe la obligación de información presupuestaria. En efecto, a fin de orientar el presupuesto de inversión municipal, el alcalde o la alcaldesa presentará al consejo local de planificación pública y a las comunidades organizadas, en reunión extraordinaria que deberá efectuarse con quince días continuos de antelación a la reunión formal del consejo local de planificación pública, la cifra o monto total de inversión de cada sector, determinado en el artículo 8o. de la Ley, incluyendo los detalles a que haya lugar.

También las alcaldías están en la obligación de darle curso a los proyectos que las comunidades organizadas presenten, con cargo a los porcentajes de las asignaciones que correspondan a éstas, por concepto de leyes que otorguen y transfieran recursos para las comunidades organizadas.

El presupuesto de inversión municipal estará dirigido al desarrollo humano, social, cultural y económico del municipio, tomando en cuen-

ta las variables de población y pobreza de cada comunidad, debiendo cubrir con:

1. Los proyectos prioritarios, que presenten las comunidades organizadas.
2. Los proyectos generales sobre urbanismo, infraestructura, servicios y vialidad.
3. El fondo de emergencia, para atender desastres naturales, calamidad pública e imprevistos. Este fondo será administrado por el alcalde o alcaldesa, previa aprobación del concejo municipal, con participación del consejo local de planificación pública, que hará el seguimiento respectivo, para que los recursos sean invertidos en los fines a los que se refiere esta norma. La ordenanza respectiva que regula la materia determinará el porcentaje que le corresponda al fondo de emergencia.

Los artículos 16 al 18 se refieren al funcionamiento del consejo local de planificación pública. Así, los consejos locales de planificación pública deberán reunirse ordinariamente por lo menos una vez, trimestralmente, sin menoscabo de las reuniones extraordinarias que ameriten realizar, de acuerdo con las necesidades del municipio.

Dicho consejo será convocado por el alcalde o alcaldesa o por solicitud del 30% de los miembros que lo conforman. En ausencia del alcalde o alcaldesa, aquél será presidido por la máxima autoridad presente en la reunión.

Las decisiones del consejo local de planificación pública se tomarán por mayoría absoluta de sus miembros.

El plan de inversión municipal, aprobado mediante este mecanismo, será remitido a la cámara municipal para su aprobación definitiva.

La cámara municipal, de acuerdo con su competencia, podrá reformar el plan de inversión municipal previa consulta con los sectores o espacios de la vida civil y las organizaciones de la comunidad, inscritas en el consejo local de planificación pública y, mediante una exposición razonada sobre los supuestos de hecho y de derecho que motiva la reforma. De no cumplirse estos extremos de ley, el plan original se considerará aprobado.

El artículo 19 crea una sala técnica dependiente de la alcaldía, que cumplirá con las siguientes funciones:

1. Proveer la información integral automatizada, en la medida de lo posible, con el propósito de asegurar la información sectorial codificada, necesaria para la planificación, el control de gestión y la participación de la comunidad organizada.
2. Crear y poner en funcionamiento la unidad de planes y proyectos, integrada por profesionales especializados en la materia de planificación.
3. Garantizar la información sobre el registro y control de las asociaciones de las comunidades organizadas participantes ante el consejo local de planificación pública.

Todos los habitantes del municipio tendrán derecho a acceder a la información de la sala técnica, de conformidad con lo establecido en el artículo 51 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

La elección de los miembros de la sala técnica será por concurso público, atendiendo a las especificidades, necesidades y naturaleza del municipio, de conformidad con la ordenanza respectiva que regula la materia (artículo 20).

Los artículos 21 al 24 contienen previsiones presupuestarias. Así, se establece que la alcaldía tomará las previsiones presupuestarias pertinentes que garanticen el cumplimiento de las funciones propias del consejo local de planificación pública. A tal efecto, en el presupuesto de ingresos y gastos de la alcaldía, éstas deberán estar debidamente identificadas. Una vez elaborado el presupuesto de inversión municipal a que se refiere esta Ley, será enviado por el alcalde o alcaldesa, a la dirección de presupuesto y a la cámara municipal, para ser sometido a su consideración y aprobación, en un lapso no mayor de sesenta días.

Sin menoscabo de las facultades contraloras y fiscalizadoras que le corresponden a la contraloría municipal y a la Contraloría General de la República, las comunidades organizadas podrán vigilar, controlar y evaluar la ejecución del presupuesto de inversión municipal, en los términos que establezca la ley nacional que regule la materia (artículo 24).

La ley establece una sanción para el alcalde o alcaldesa, o el funcionario accidental que en los primeros ciento veinte días de la vigencia de esta Ley dejara de poner en funcionamiento el consejo local de planificación pública, en su respectiva alcaldía, previa aprobación de la partida de funcionamiento. La sanción impuesta por la contraloría municipal será de

multa de mil unidades tributarias a dos mil unidades tributarias. El monto de la multa ingresará al fisco del respectivo municipio (artículo 25).

La ley establece que el consejo local de planificación pública elaborará y dictará su propio reglamento interno dentro de los sesenta días siguientes a su instalación. De igual forma, se ordena a las cámaras municipales elaborar y aprobar la ordenanza respectiva del consejo local de planificación pública dentro de los treinta días hábiles siguientes, contados a partir de la entrada en vigencia de la Ley.

Los consejos parroquiales y comunales son considerados en la Ley Orgánica del poder público municipal como instancias del consejo local de planificación pública (artículo 112).

Para la más autorizada doctrina nacional se produce un encasillamiento asambleístico de la participación ciudadana en este órgano público.¹⁴

VI. ÓRGANOS AUXILIARES

1. *Secretaría*

El artículo 115 de la LOPPM dice que en cada municipio existirá un secretario o secretaria. Su designación corresponde al concejo municipal, debiendo ser venezolano, mayor de edad, y gozar de los derechos políticos y civiles. Además, se exige que los candidatos sean idóneos y competentes para ejercer el cargo, y, si es posible, poseer título universitario o de técnico superior. La designación efectuada será por un año, aunque puede designarse nuevamente para otros periodos. El concejo municipal puede destituirlo, garantizándole su derecho al debido proceso y defensa, previa la formación del expediente respectivo (artículo 117). Consideramos, a pesar del silencio de la ley, que un secretario puede acudir a la jurisdicción administrativa para impugnar el acto administrativo de su destitución.

El legislador deja en manos del concejo municipal, a través de ordenanza, una regulación más detallada sobre las funciones de secretaria, y la previsión para el caso de ausencia del titular.

Las atribuciones están expresamente contenidas en el artículo 116 de la LOPPM, que son:

1. Asistir a las sesiones del concejo municipal y elaborar las actas.

¹⁴ Brewer-Carías, Allan R., “Introducción general al régimen del poder público municipal”, *Ley Orgánica del Poder Público Municipal. Estudios*, Caracas, EJV, 2005.

2. Refrendar las ordenanzas y demás instrumentos jurídicos que dicte el cuerpo.
3. Hacer llegar a los concejales o concejalas las convocatorias para las sesiones extraordinarias del concejo municipal.
4. Llevar con regularidad los libros, expedientes y documentos del concejo municipal, custodiar su archivo y conservarlo organizado, de acuerdo con las técnicas más adecuadas.
5. Despachar las comunicaciones que emanen del concejo municipal y llevar con exactitud el registro de todos los expedientes o documentos que se entreguen por su órgano.
6. Expedir, de conformidad con la ley, certificaciones de las actas del concejo municipal o de cualquier otro documento que repose en los archivos del órgano, previa autorización del presidente o presidenta del cuerpo, así como la asistencia efectiva a las sesiones del concejo municipal y de las comisiones respectivas.
7. Dirigir los trabajos de la secretaría.
8. Auxiliar a las comisiones del concejo municipal.
9. Coordinar la publicación y emisión de la gaceta municipal, de acuerdo con lo dispuesto en la presente Ley y la ordenanza respectiva.
10. Las demás que le señalen las leyes, ordenanzas y otros instrumentos jurídicos aplicables.

2. *Sindicatura*

En cada municipio existirá una sindicatura de apoyo jurídico al poder público municipal a cargo de un síndico procurador o síndica procuradora, quien deberá ser venezolano o venezolana, mayor de edad, abogado o abogada, gozar de sus derechos civiles y políticos y no tener interés personal directo en asunto relacionado con el municipio o distrito.

El desempeño del cargo es a dedicación exclusiva e incompatible con el libre ejercicio de la profesión. La designación corresponde el alcalde, previa autorización del concejo municipal. Éste puede negar la autorización, pero deberá hacerlo mediante acto explícito y motivado (artículo 119). En este supuesto, el alcalde deberá proponer una terna acompañada de los soportes académicos y de cualquier otro orden que sustenten sus postulaciones, y el concejo municipal deberá pronunciarse dentro de los quince días continuos siguientes a favor de alguno de los postulados. De

no hacerlo, el alcalde podrá designar a quien estime más apropiado de la terna de postulados (artículo 120).

La designación será por el lapso que corresponda al periodo de mandato del alcalde. Puede ser destituido por el concejo municipal, con la mitad más uno de los votos de los concejales presentes, previo expediente, con garantía del debido proceso (artículo 124).

A pesar de la importancia de las funciones de este funcionario, sus informes y dictámenes no tienen carácter vinculante, a menos que así esté establecido en leyes nacionales, estatales y ordenanzas municipales. No entendemos la referencia a la legislación nacional (artículo 122).

Las competencias generales del síndico están establecidas en los artículos 121 y 123, así:

3. *Cronista*

La uniformidad y obligatoriedad de este órgano no están claras en la ley. En efecto, el artículo 125 dice que el municipio podrá crear, mediante ordenanza, la figura del cronista. Es decir, luce como facultativo. El artículo 126 dice que en aquellos municipios donde no exista la figura del cronista éste será designado de acuerdo con la ordenanza respectiva. Por tanto, como afirma Fortunato González,¹⁵ al final parece que sí es obligatoria la creación de la oficina del cronista.

Se exige que el cronista sea venezolano, mayor de edad, gozar de sus derechos civiles y políticos, ser profundo conocedor y estudioso del patrimonio histórico y cultural del municipio.

Tendrá como misión recopilar, documentar, conservar y defender las tradiciones, costumbres y hábitos sociales de su comunidad. El legislador remite a la ordenanza para establecer lo referente a sus competencias específicas, funcionamiento, derechos y personal a su cargo (artículos 125 y 126).

4. *Casos especiales*

Especial referencia merece el caso del sistema de gobierno municipal a dos niveles creado para el distrito metropolitano de Caracas. El constituyente remitió a la ley para que establezca la unidad político-territorial

¹⁵ *Op. cit.*, nota 11.

de la ciudad de Caracas, según determina el artículo 18 constitucional, integrando en un sistema de gobierno municipal a dos niveles: los municipios del distrito capital y los correspondientes del vecino estado Miranda. Se exige que el carácter democrático y participativo de su gobierno sea requisito fundamental.

En el distrito metropolitano de Caracas el gobierno y la administración corresponden al alcalde metropolitano, y la función legislativa, a un cabildo metropolitano. También, en cada uno de los municipios integrantes del distrito metropolitano existirá un alcalde y un concejo, con sus respectivas funciones ejecutivas y legislativas. En ejecución del mandato establecido en la disposición transitoria primera de la Constitución, y con fundamento en el contenido del artículo 18 de la Constitución, la Asamblea Nacional Constituyente sancionó la Ley Especial sobre el Régimen del distrito metropolitano de Caracas el 8 de marzo de 2000.

En vista de múltiples confusiones respecto a esta novedosa figura, ha tenido que pronunciarse el Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional, y en sentencia del 13-12-2000 ha establecido que:

...el distrito metropolitano creado es una entidad estrictamente municipal... El sistema acogido es el de un distrito metropolitano, el cual puede ser especial y distinto al distrito metropolitano prevenido como institución en los artículos 171 y 172 de la Constitución... Como toda entidad municipal él es diferente y separado de las entidades federales Estadales, sin que conforme una unidad político territorial superpuesta a ellos.

Posteriormente se creó el distrito especial del Alto Apure, según ley especial que crea el distrito del Alto Apure, *Gaceta Oficial* del 16 de noviembre de 2001, número 37.326.

En efecto, se crea el distrito del Alto Apure para establecer un régimen especial para los municipios José Antonio Páez y Rómulo Gallegos, del estado Apure, conforme a lo establecido en el numeral 3o. de la disposición transitoria tercera de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, con la finalidad de que sus habitantes y gobernantes asuman la autonomía de gestión de sus respectivos intereses, en el marco protagónico de la participación ciudadana y comunitaria, y regular el ordenamiento de su régimen de gobierno, organización, funcionamiento, administración, competencias y recursos (artículo 1o.).

El distrito del Alto Apure integra territorialmente a los municipios José Antonio Páez y Rómulo Gallegos, del estado Apure, con los límites

que tienen establecidos en la Ley de División Territorial del Estado Apure (artículo 2o.).

El distrito del Alto Apure y los municipios que lo integran tendrán un régimen de gobierno distrital y municipal de carácter democrático y participativo, de acuerdo con el sistema de distribución de competencias y de orden fiscal, financiero y de control, de conformidad con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, la presente Ley y demás leyes de la República (artículo 4o.).

El distrito del Alto Apure se organizará en un sistema de gobierno a dos niveles: el distrital y el municipal, conforme al sistema de distribución de competencias establecidas en la Ley de creación, de la siguiente manera:

1. El gobierno distrital del Alto Apure estará a cargo de un alcalde distrital, como órgano ejecutivo, y de un cabildo distrital, como órgano legislativo, con jurisdicción en todo el territorio del distrito del Alto Apure.
2. El gobierno de los municipios integrantes del distrito del Alto Apure estará a cargo de los alcaldes y concejos municipales, conforme a lo establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en la Ley Orgánica de Régimen municipal y en la presente Ley, con jurisdicción en sus respectivos territorios.

Los órganos del poder público del distrito del Alto Apure tendrán su asiento en la ciudad de Guasualito, capital del municipio José Antonio Páez.

El distrito tendrá una contraloría distrital y una procuraduría distrital.

Las autoridades del distrito del Alto Apure promoverán y estimularán la cooperación interinstitucional y la armonización entre los diversos niveles de gobierno del distrito del Alto Apure, y entre éste y los órganos del poder nacional y regional.

El consejo de gobierno del distrito del Alto Apure es el órgano superior de consulta, coordinación y asesoría del alcalde distrital, y se reunirá mediante convocatoria suya, y a solicitud escrita debidamente motivada por los alcaldes de los municipios integrados al gobierno distrital (artículo 29).

El Consejo Distrital de Planificación Pública tendrá a su cargo la formulación y evaluación del Plan de desarrollo económico y social del dis-

trito del Alto Apure, en concordancia con los planes de desarrollo económico y social de la nación y del estado Apure (artículo 36).

El Consejo Distrital de Planificación Pública del Distrito del Alto Apure estará presidido por el alcalde distrital, y estará integrado por los alcaldes municipales, un representante de la Gobernación del Estado Apure, un representante de la fuerza armada nacional, un representante del Ministerio de Planificación y Desarrollo, los presidentes de las juntas parroquiales de los municipios del distrito del Alto Apure, un representante del sector productivo del distrito del Alto Apure, un representante de los pueblos indígenas del distrito del Alto Apure, un concejal de cada municipio y un representante del consejo legislativo integrante del distrito del Alto Apure.

VII. ENTIDADES LOCALES

Al igual que sucede con cualquier institución que es producto social, el perfil definitorio de las estructuras territoriales en general, y dentro de ellas de las entidades locales, se moldea en función del sistema integral dentro del cual se inscriben de manera necesaria, pues no es posible concebir entidades territoriales aisladas o desvinculadas de un marco referencial más amplio, que es el Estado.

El texto constitucional de 1999 establece las bases jurídico-formales de la estructura político-territorial del estado (artículo 16) y, por supuesto, de las entidades locales, como parte integrante de esa organización general, que se configura no como una simple agregación de órganos o entes, sino como un verdadero sistema orgánico compuesto por figuras de diferente factura, que tienen valor y significación, en la medida en que forman parte de ese sistema.

La Constitución recibe la mejor doctrina municipalista en relación con la consagración de los diferentes entes locales. El municipio constituye en la configuración constitucional la figura emblemática del sistema local. Pero junto al municipio la Constitución recoge otras figuras locales, tanto territoriales como no territoriales. Es decir, como entes territoriales locales encontramos el municipio y los distritos metropolitanos. Y como entes locales no territoriales, que tienen como común denominador la no territorialidad, en cuanto a que se trata de estructuras organizativas, en las cuales el territorio no configura un elemento constitutivo de la enti-

dad. Así tenemos a las mancomunidades y las parroquias. Así, los distritos metropolitanos y las mancomunidades tienen carácter supramunicipal, y las parroquias, inframunicipal.

El artículo 19 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal dice:

Además de los municipios, son entidades locales territoriales:

1. Los distritos metropolitanos.
2. Las parroquias y demás demarcaciones dentro del territorio del municipio, tales como la urbanización, el barrio, la aldea y el caserío.

La LOPPM señala que los supuestos y condiciones establecidos para la creación de estas demarcaciones dentro del territorio del municipio, así como los recursos de que dispondrán, concatenadas a las funciones que se les asignen, incluso su participación en los ingresos propios del municipio, deberán ser considerados en la ley estatal que la desarrolle.

1. *Distritos metropolitanos*

En efecto, el artículo 171 constitucional determina que cuando dos o más municipios pertenecientes a una misma entidad federal tengan relaciones económicas, sociales y físicas que den al conjunto características de un área metropolitana, podrán organizarse como distritos metropolitanos.

El Constituyente ordenó también, en el citado artículo, que la ley orgánica que al efecto se dicte garantizará el carácter democrático y participativo del gobierno metropolitano y establecerá sus competencias funcionales, así como el régimen fiscal, financiero y de control. También asegurará que en los órganos de gobierno metropolitano tengan adecuada participación los respectivos municipios, y señalará la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de estos últimos al distrito metropolitano.

Este artículo constitucional citado permite que la Ley establezca diferentes regímenes para la organización, gobierno y administración de los distritos metropolitanos atendiendo a las condiciones de población, desarrollo económico y social, situación geográfica y otros factores de importancia. En todo caso, la atribución de competencias para cada distrito metropolitano tendrá en cuenta esas condiciones.

El artículo 172 de la Constitución establece también que el consejo legislativo estatal, previo pronunciamiento favorable mediante consulta

popular de la población afectada, definirá los límites del distrito metropolitano y lo organizará según lo establecido en la ley orgánica por los órganos de gobierno del respectivo distrito metropolitano.

Pero cuando los municipios que deseen constituirse en un distrito metropolitano pertenezcan a entidades federales distintas, corresponderá a la asamblea nacional su creación y organización.

Los distritos metropolitanos son entidades locales territoriales con personalidad jurídica, cuya creación corresponderá al consejo legislativo de la entidad federal a la que pertenezcan los municipios. Cuando los municipios pertenezcan a entidades federales distintas, la competencia corresponderá a la Asamblea Nacional (artículo 20, LOPPM).

La iniciativa para la creación de un distrito metropolitano corresponderá:

1. Al 15%, por lo menos, de los vecinos inscritos en el registro electoral de los municipios afectados.
2. A los alcaldes o alcaldesas de los respectivos municipios, con acuerdo de los concejos municipales correspondientes, aprobado por las dos terceras partes de sus integrantes.
3. A los concejos municipales respectivos, mediante acuerdo aprobado por las dos terceras partes de sus integrantes.
4. Al gobernador o gobernadora del estado, con acuerdo del consejo legislativo aprobado por las dos terceras partes de sus integrantes.
5. Al consejo legislativo, aprobada por las dos terceras partes de sus integrantes.
6. Cuando se trate de municipios pertenecientes a varias entidades federales, la iniciativa también podrá tomarse con el apoyo de la mayoría de los diputados y diputadas de la asamblea nacional, electos o electas en cada una de las respectivas entidades federales (artículo 21).

La iniciativa deberá ser presentada dentro de los dos primeros años del periodo del poder público municipal. Una vez admitida la iniciativa por el consejo legislativo o por la Asamblea Nacional, según el caso, y realizados los informes técnicos relativos a la viabilidad del distrito metropolitano, se procederá a la convocatoria de una consulta popular de la población afectada, si el 25% de los electores inscritos en el Registro Electoral participa y más del 50% da su aprobación; el consejo legislativo o la Asamblea Nacional, según el caso, elaborarán la ley de creación co-

rrespondiente, siguiendo los lineamientos de los informes técnicos aprobados en el referendo.

Una vez aprobada por la Asamblea Nacional o por el Consejo Legislativo, cuando se trate de municipios de la misma entidad federal, la ley de creación del distrito metropolitano seguirá el trámite ordinario para la entrada en vigencia de las leyes establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela o estatal, según el caso, pero deberá publicarse para que sea efectiva la elección de las nuevas autoridades distritales, por lo menos con un año de anticipación a la fecha del proceso comicial.

La elaboración de la ley respectiva se hará con la efectiva participación ciudadana, y en especial con la de las autoridades de los municipios involucrados. La ley de creación del distrito metropolitano definirá los límites de este último mismo y su organización, con determinación expresa de las competencias metropolitanas que deberán asumir sus órganos de gobierno, administración y legislación (artículos 22 y 23).

El gobierno y la administración del distrito metropolitano corresponden a la autoridad ejecutiva metropolitana, que funcionará bajo la denominación que establezca la correspondiente ley de creación.

La función legislativa será ejercida por el consejo metropolitano, el cual estará integrado de la manera que se establezca en la ley de creación del respectivo distrito.

En la ordenanza de reglamento interior y de debates del consejo metropolitano se preverá la participación permanente, con derecho a voz, de un representante del organismo nacional de desarrollo de la jurisdicción del distrito metropolitano, la cual será solicitada a ese organismo, dentro de los quince días siguientes a la instalación del cuerpo (artículo 24).

El distrito metropolitano contará con los ingresos que le sean asignados en la ley de creación respectiva. Dicha ley también regulará la transferencia de bienes municipales que se hará al distrito metropolitano para la prestación de los servicios o la gestión de las actividades transferidas.

Los distritos metropolitanos contarán con los siguientes ingresos:

1. Los que obtengan por derechos y tarifas en los servicios públicos que presten en ejercicio de su competencia.
2. Las rentas y productos de su patrimonio.
3. Los provenientes de la enajenación de sus bienes.

4. Un porcentaje de los impuestos creados y recaudados por los municipios agrupados, proporcional al costo del ejercicio de las competencias que le sean asignadas, en la ley respectiva.
5. Los aportes especiales y cualesquiera otros que por disposición legal le correspondan o le sean asignados.

El distrito metropolitano podrá asumir, mediante convenio con los municipios agrupados, la recaudación de los impuestos municipales (artículos 25 y 26).

2. Mancomunidades

El artículo 170 de la Constitución consagra la figura de las mancomunidades como entidad local no territorial, al establecer que los municipios podrán asociarse en mancomunidades o acordar, entre sí o con los demás entes públicos territoriales, la creación de modalidades asociativas intergubernamentales para fines de interés público relativo a materias de su competencia. (En Venezuela tradicionalmente se ha usado la mancomunidad para la prestación del servicio público de recolección de residuos urbanos).

El artículo 40 de la LOPPM define a la mancomunidad como una figura asociativa constituida en forma voluntaria por dos o más municipios para la gestión de materias específicas de su competencia.

La mancomunidad procederá cuando se asocien dos o más municipios, colindantes o no, de la misma o de diversas entidades federales. La mancomunidad podrá asumir una o varias materias o funciones dentro de la competencia de los municipios mancomunados, pero no podrá asumir la totalidad de ellas.

El poder nacional o el poder estatal podrá crear fondos especiales a favor de las mancomunidades de vocación única o de vocación múltiple que se creen, a los fines de la descentralización de competencias y actividades de un nivel a otro, de conformidad con la legislación rectora en cada sector.

Para la creación de una mancomunidad se requiere la aprobación mediante acuerdo celebrado entre los municipios que concurren a su formación, el cual contendrá el estatuto que la regirá.

La creación de la mancomunidad deberá estar contemplada en el plan de desarrollo de los municipios comprometidos, o ser considerada favora-

blemente en los consejos locales de planificación pública de esos municipios, con informes económicos que sustenten su creación (artículo 42).

Los estatutos de la mancomunidad deberán establecer de manera precisa:

1. El nombre, objeto y domicilio de la mancomunidad y los municipios que la constituirán.
2. Los fines y objetivos para los cuales se crea.
3. El tiempo de su vigencia.
4. Los aportes a los cuales se obligan las entidades que la constituyen.
5. La composición del organismo directivo de la mancomunidad, forma de su designación, facultades y responsabilidades.
6. Procedimiento para la reforma o disolución de la mancomunidad y la manera de resolver las divergencias que pudieran surgir en relación con su gestión, sus bienes, ingresos u obligaciones.
7. La disolución de la mancomunidad antes de la expiración del tiempo de su vigencia o la denuncia del acuerdo mancomunitario por alguna de las entidades que lo conforman deberá llenar las mismas exigencias establecidas en el artículo anterior para la creación de la mancomunidad, y sólo tendrán efecto una vez transcurrido un año de la correspondiente manifestación de voluntad.
8. Definición de las funciones que serán objeto de la mancomunidad.
9. Determinación de las funciones de control externo y de los dispositivos orgánicos para hacerla efectiva.
10. Mecanismos de participación de la ciudadanía, con mención de la rendición de cuentas a la población de los municipios mancomunados.
11. Los mecanismos que garanticen el cumplimiento de los aportes a los cuales se obligan las entidades que la constituyen, incluida la posibilidad de autorizar derivaciones de transferencias nacionales o estatales, en caso de incumplimiento (artículo 43).

La mancomunidad tendrá personalidad jurídica propia y no podrá comprometer a los municipios que la integran, más allá de los límites establecidos en el estatuto respectivo.

También la LOPPM permite que los municipios podrán acordar entre sí la creación de empresas, fundaciones, asociaciones civiles y otras figuras descentralizadas para el cumplimiento de acciones de interés local o intermunicipal. Los municipios también podrán acordar con los demás

entes públicos territoriales, la creación de otras figuras asociativas intergubernamentales a los fines de interés público relativos a materias de su competencia.

3. *Parroquias*

La figura de la parroquia también tiene cabida en este diseño constitucional. En efecto, el artículo 173 establece que el municipio podrá crear parroquias conforme a las condiciones que determine la ley. En ningún caso las parroquias serán asumidas como divisiones exhaustivas o imperativas del territorio del municipio.

En este mismo artículo se establece que la legislación que se dicte para desarrollar los principios constitucionales sobre régimen municipal establecerá los supuestos y condiciones para la creación de otras entidades locales dentro del territorio municipal, así como los recursos de que dispondrán, concatenados a las funciones que se les asignen, incluso su participación en los ingresos propios del municipio. Su creación atenderá a la iniciativa vecinal o comunitaria, con objeto de promover la desconcentración de la administración del municipio, la participación ciudadana y la mejor prestación de los servicios públicos. Esta declaración está concatenada con la disposición transitoria decimacuarta, que establece la obligación de la Asamblea Nacional de legislar sobre el régimen local. En esta sintonía, la Ley Orgánica del Poder Público Municipal desarrolla este tema en el título II, como aquí ha sido desarrollado.

El artículo 30 de la LOPPM dice que las parroquias y las otras entidades locales dentro del territorio municipal son demarcaciones creadas con objeto de desconcentrar la gestión municipal, promover la participación ciudadana y una mejor prestación de los servicios públicos municipales.

Las parroquias y las otras entidades locales dentro del territorio municipal sólo podrán ser creadas mediante ordenanza aprobada con una votación de las tres cuartas partes como mínimo de los integrantes del concejo municipal, con la organización, funciones, atribuciones y recursos que se les confieran en el momento de su creación, sobre la base de las características sociológicas, 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.

La iniciativa para la creación de las parroquias y las otras entidades locales dentro del territorio municipal corresponderá en forma alternativa:

1. A los ciudadanos y ciudadanas inscritas en el registro electoral, en un número no menor al 15% de residentes en el territorio municipal que servirá de base a la entidad local, mediante solicitud escrita al concejo municipal.
2. Al alcalde o alcaldesa mediante solicitud razonada ante el concejo municipal.
3. Al concejo municipal, mediante acuerdo razonado de la mayoría de sus integrantes (artículo 32).

Para crear una parroquia u otra de las entidades locales dentro del municipio se requiere que en el territorio correspondiente exista:

1. Una población con residencia estable, igual o superior a la exigida en la ley estatal para tales fines.
2. En los espacios urbanos, un plan de desarrollo urbano local debidamente sancionado y publicado. En los espacios no urbanos, los lineamientos de la ordenación y ocupación del territorio.
3. Organización de la comunidad mediante agrupaciones sociales, electas democráticamente y debidamente registradas ante los órganos competentes del municipio.
4. Estructura social de actuación para el desarrollo de la justicia de paz.
5. Organización de servicios públicos básicos.
6. Registro catastral, con sujetos de tributación y contribuciones municipales, de modo especial los inmobiliarios.

El proyecto de creación será informado de manera pública y sometido a consulta de la población asentada en el espacio territorial de la parroquia o entidad local territorial propuesta (artículo 33).

En la ordenanza de creación de la parroquia u otra entidad local dentro del territorio del municipio se deberá indicar:

1. Las atribuciones, actividades y funciones que le pueden ser delegadas y las bases para la delegación de estas atribuciones por otros actos normativos.
2. El órgano de la administración municipal que ejercerá la supervisión de las atribuciones, actividades y funciones delegadas.

3. Los recursos humanos y equipos asignados a la parroquia o entidad local territorial, y los medios necesarios para su eficaz ejecución.
4. La asignación del ingreso propio del municipio, que tendrá carácter de ingreso de la parroquia o entidad local territorial a los efectos de su creación y funcionamiento, de acuerdo con las atribuciones, actividades y funciones delegadas (artículo 34).

La parroquia tendrá facultades de gestión, consultivas y de evaluación de la gestión municipal en sus respectivos ámbitos territoriales, en los términos y alcances que se les señale en la ordenanza respectiva.

Sin perjuicio de la unidad de gobierno y gestión del municipio, la parroquia será gestionada por una junta parroquial integrada por cinco miembros y sus respectivos suplentes cuando sea urbana, y tres miembros y sus respectivos suplentes cuando sea no urbana, todos electos democráticamente por los vecinos, de conformidad con la legislación electoral.

Los miembros de las juntas parroquiales están obligados a presentar, dentro del primer trimestre del ejercicio fiscal respectivo, de manera organizada y pública, a sus electores, la rendición de cuentas de su gestión del año anterior, relacionando los logros obtenidos con las metas propuestas en el programa presentado como candidato.

La no presentación de la memoria y cuenta en forma organizada y pública por parte del miembro de la junta parroquial tendrá como consecuencia inmediata la suspensión de dieta, hasta tanto cumplan con este deber (artículo 35).

Para ser miembro de la junta parroquial se requiere ser venezolano o venezolana, mayor de dieciocho años de edad, y tener residencia en el municipio durante al menos los tres últimos años previos a su elección.

La parroquia tendrá atribuida facultad expresa para gestionar los asuntos y procesos siguientes:

1. Servir como centro de información, producción y promoción de procesos de participativos para la identificación de prioridades presupuestarias.
2. Promover los principios de corresponsabilidad, protagonismo y participación ciudadana en la gestión pública municipal.
3. Promover los servicios y el principio de corresponsabilidad en lo atinente a la seguridad ciudadana, la protección civil y la defensa integral de la República.

4. Promover los servicios y políticas dirigidos a la infancia, a la adolescencia, a la tercera edad y a las personas con discapacidad.
5. Promover, organizar, coordinar, supervisar y llevar a cabo los procesos electorales para la elección de los jueces de paz.
6. Promover procesos comunitarios de contraloría social.
7. Proteger el ambiente y fortalecer las áreas de los parques naturales, en coordinación con el ente responsable del parque y conforme a las pautas que le señalen las autoridades del municipio.
8. Velar por el cumplimiento de la limpieza urbana y aseo domiciliario.
9. Supervisar los servicios de agua potable, electricidad y gas doméstico.
10. Coadyuvar en el cuidado y mantenimiento de plazas, parques y jardines en la parroquia.
11. Inspeccionar la prestación del servicio de transporte público de pasajeros.
12. El presidente de la junta parroquial podrá celebrar los matrimonios y llevar el registro de éstos, dentro del ámbito territorial correspondiente, de conformidad con los parámetros establecidos en el Código Civil.
13. Auspiciar y promover la masificación deportiva.
14. Auspiciar y promover las actividades culturales que integren a la comunidad.
15. Coadyuvar con las administraciones tributarias locales en la gestión de los tributos, a los efectos de garantizar el cumplimiento de las obligaciones tributarias y demás deberes formales.
16. Respaldar a la sala técnica del consejo local de planificación pública en la elaboración del censo social municipal, conjuntamente con la participación de las organizaciones vecinales y la sociedad organizada.
17. Apoyar al consejo local de planificación pública, en la creación en el ámbito de su jurisdicción, de la red de consejos comunales y parroquiales por sector o vecinal, determinado en la ordenanza respectiva.
18. Cooperar en la supervisión de la realización de espectáculos públicos, de conformidad con lo dispuesto en la ordenanza respectiva.
19. Cooperar con las autoridades locales correspondientes en la gestión de los servicios de cementerios y mercados municipales y recaudar los derechos fiscales y tasas previstos en la ordenanza respectiva, cuando se trate de parroquias no urbanas.

20. Tramitar las solicitudes de particulares referentes a parcelas de terrenos municipales y a los servicios sociales.
21. Las demás que le sean delegadas por el alcalde o alcaldesa, de conformidad con los instrumentos jurídicos municipales (artículo 37).

VIII. COMPETENCIAS LOCALES

En el artículo 178 de la Constitución se definen materias como de la competencia municipal, a través de una cláusula abierta, de manera enunciativa no taxativa. En efecto, se establece que es de la competencia del municipio el gobierno y administración de sus intereses y la gestión de las materias que le asigne esta Constitución y las leyes nacionales, en cuanto concierne a la vida local, en especial la ordenación y promoción del desarrollo económico y social, la dotación y prestación de los servicios públicos domiciliarios, la aplicación de la política referente a la materia inquilinaria con criterios de equidad, justicia y contenido de interés social, de conformidad con la delegación prevista en la ley que rige la materia, la promoción de la participación, y el mejoramiento, en general, de las condiciones de vida de la comunidad.

La Constitución de 1999 utiliza el término “en cuanto concierne a la vida local”, para explicar el factor de conexión con las competencias expresamente atribuidas al municipio. La doctrina parece preferir la expresión “asuntos propios de la vida local”. En fin, lo importante es saber cuáles son esos asuntos propios de la vida local o lo que concierne a la vida local. Hermosas páginas se han escrito respecto a este tema, en función de diversas tesis, pero que no corresponde exponer aquí.¹⁶ Pero sí podemos decir en relación con nuestro escenario que lo que concierne a la vida local no se agota en la prestación de determinados servicios ni en la atención de asuntos puntuales. El municipio tiene responsabilidades concretas que se pueden modular a través de diferentes formas, tales como policía administrativa, actividad de fomento, actividad de servicio público, actividad prestacional de gestión económica, etcétera. Es más, asistimos a nuevas responsabilidades locales que tienen que ver con el modo y la calidad de vida del lugar, la preservación de valores propios, decisión frente a otras administraciones extramunicipales sobre lo más conveniente para la comunidad. Todo ello siempre en la defensa de los más genuinos intereses locales.

¹⁶ Parejo Alfonso, Luciano, *Garantía institucional y autonomías locales*, Madrid, 1981.

El gobierno local tiene hoy nuevos y fundamentales desafíos. La sociedad de la información, el proceso de mundialización, la conformación de espacios políticos y económicos regionales, el nuevo papel del Estado en el sistema social, el incremento del urbanismo, las nuevas demandas de los ciudadanos, la dinámica de los cambios y otros fenómenos del nuevo siglo, imponen al municipio unas responsabilidades que eran desconocidas hasta ahora. No es que en la rica y larga historia municipal el ente local no se ha ocupado de temas que van mucho más allá de la prestación de servicios públicos locales. El papel que ha desempeñado el municipio es de una enorme riqueza; para ilustrar esta afirmación basta señalar el protagonismo municipal en los procesos de emancipación de las repúblicas americanas, o la base municipal del exitoso modelo de sociedad de los Estados Unidos de Norteamérica. Pero no está de más señalar este nuevo ingrediente en las competencias municipales que introduce elementos cualitativamente diferentes a los que cumplió el municipio en el siglo XX.

Expresamente, el artículo 178 constitucional señala como áreas específicas de la competencia local las siguientes:

1. Ordenación territorial y urbanística; patrimonio histórico, vivienda de interés social; turismo local; parques y jardines, plazas, balnearios y otros sitios de recreación: arquitectura civil, nomenclatura y ornato público.
2. Vialidad urbana; circulación y ordenación del tránsito de vehículos y personas en las vías municipales; servicios de transporte público urbano de pasajeros y pasajeras.
3. Espectáculos públicos y publicidad comercial, en cuanto concierne a los intereses y fines específicos municipales.
4. Protección del ambiente y cooperación con el saneamiento ambiental; aseo urbano y domiciliario, comprendidos los servicios de limpieza, de recolección y tratamiento de residuos y protección civil.
5. Salubridad y atención primaria en salud, servicios de protección a la primera y segunda infancia, a la adolescencia y a la tercera edad; educación preescolar, servicios de integración familiar del discapacitado al desarrollo comunitario, actividades e instalaciones culturales y deportivas. Servicios de prevención y protección, vigilancia y control de los bienes y las actividades relativas a las materias de la competencia municipal.

6. Servicio de agua potable, electricidad y gas doméstico, alcantarillado, canalización y disposición de aguas servidas; cementerios y servicios funerarios.
7. Justicia de paz, prevención y protección vecinal y servicios de policía municipal, conforme a la legislación nacional aplicable.
8. Las demás que le atribuya la Constitución y la ley.

La Constitución establece en este artículo que las actuaciones que correspondan al municipio en la materia de su competencia no menoscaban las competencias nacionales o estatales que se definan en la ley conforme a la Constitución. Es decir, estamos en presencia de posibles competencias concurrentes con el poder nacional y estatal.

Si el municipio cumpliera a cabalidad con estas competencias asignadas, asistiríamos a una realización plena de esta entidad que ha logrado la procura existencial de todos los vecinos. Pero sabemos que mientras el poder central no auxilie financieramente a los municipios y los apoye organizacionalmente a través de la planificación, será una utopía la realización plena de la administración local en Venezuela.

Especial referencia merecen las competencias relativas al registro civil y a la justicia de paz, por aparecer constitucionalizadas en el texto de 1999 y representar una novedad con relación al sistema anterior. En efecto, al ratificarse que el alcalde es la primera autoridad civil del municipio (artículo 174) se plantea el rescate del registro civil como competencia propia de la vida local. Así es, la función registral de la vida civil de las personas es una materia estrictamente local, impuesta por la fuerza de la propia naturaleza. La persona humana existe dentro de una comunidad, que es la familia, y el municipio es un conjunto de familias que comparten un mismo territorio. Es precisamente la pertenencia a una comunidad natural lo que hace que el hombre tenga arraigo, es decir, un vínculo con un determinado entorno que le reconoce su personalidad. Es en el espacio vital donde ejerce sus derechos y debe cumplir con sus obligaciones como miembro de un ente genérico, colectivo o comunitario. Esa condición individual del hombre que le identifica y distingue por sexo, edad, nombre, familia, estado civil, capacidad y nacionalidad requiere certeza, lo que justamente asegura el registro civil. Es éste el mecanismo que ha creado la sociedad para asegurar la identidad de cada uno de sus integrantes y permitirle su participación en la vida colectiva, de acuerdo con el estado civil de cada quien. De modo que su carácter local es esencial,

emana de la propia naturaleza de la materia que se pretende asegurar. Además, la naturaleza local de los actos del estado civil y su registro aparecen reconocidos en el Código Civil, que atribuye a las autoridades locales la competencia en esta materia.

Pero la tradición política venezolana, sin embargo, indica otra cosa, al haber identificado con la denominación de “Primera Autoridad Civil” al prefecto, representante del Poder Ejecutivo estatal en el municipio, y autoridad de policía. Aunque este sistema se desvanece por imperio constitucional y el prefecto pierde esa competencia de registro civil, estando llamado a desaparecer completamente con la instauración de los jueces de paz.

La justicia de paz es otra novedad con relación a las materias de la competencia local constitucionalizadas. No existe en Venezuela, a pesar de varios intentos, la justicia de paz en funcionamiento. Inclusive se elaboró en 1996 una Ley Orgánica de la Justicia de Paz que nunca se puso en práctica.

Según dispone el Constituyente, la justicia de paz es competencia municipal, lo que implica que los municipios deben implementarla y que además de organizar la justicia de paz dentro del municipio, deben financiarla. Esto último será un problema, dada la deficiencia fiscal de los municipios, ante tantas competencias y tan pocos recursos.

Corresponderá a los concejos o cámaras municipales elaborar las ordenanzas respectivas regulatorias de esta especial competencia de justicia de paz, incluyendo la difícil escogencia del juez de paz. Creemos que esta figura implica descentralización del servicio de justicia y participación ciudadana en la operatividad del mismo.

La Ley Orgánica del Poder Público Municipal dice que es competencia de los municipios, el gobierno y la administración de los intereses propios de la vida local, la gestión de las actividades y servicios que requiera la comunidad municipal, de acuerdo con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y las leyes (artículo 52).

La Ley Orgánica del Poder Público Municipal ha establecido que las competencias de los municipios son propias, concurrentes, descentralizadas y delegadas. Veamos cada una de ellas.

1. *Competencias propias*

El gobierno y administración de los intereses propios de la vida local.

- a. La gestión de las materias que la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y las leyes nacionales les confieran en todo lo relativo a la vida local, en especial la ordenación y promoción del desarrollo económico y social, la dotación y prestación de los servicios públicos domiciliarios, la aplicación de la política referente a la materia inquilinaria, la promoción de la participación ciudadana y, en general, el mejoramiento de las condiciones de vida de la comunidad en las áreas siguientes:
- b. La ordenación territorial y urbanística; el servicio de catastro; el patrimonio histórico; la vivienda de interés social; el turismo local; las plazas, parques y jardines; los balnearios y demás sitios de recreación; la arquitectura civil; la nomenclatura y el ornato público.
- c. La vialidad urbana, la circulación y ordenación del tránsito de vehículos y personas en las vías municipales y los servicios de transporte público urbano.
- d. Los espectáculos públicos y la publicidad comercial en lo relacionado con los intereses y fines específicos del municipio.
- e. La protección del ambiente y la cooperación en el saneamiento ambiental; la protección civil y de bomberos; y el aseo urbano y domiciliario, incluidos los servicios de limpieza, recolección y tratamiento de residuos.
- f. La salubridad y la atención primaria en salud; los servicios de protección a la primera y segunda infancia, a la adolescencia y a la tercera edad; la educación preescolar; los servicios de integración familiar a las personas con discapacidad al desarrollo comunitario; las actividades e instalaciones culturales y deportivas; los servicios de prevención y protección, vigilancia y control de los bienes, y otras actividades relacionadas.
- g. Los servicios de agua potable, electricidad y gas doméstico; de alumbrado público, alcantarillado, canalización y disposición de aguas servidas; de mataderos, cementerios, servicios funerarios, de abastecimiento y mercados.
- h. La justicia de paz; la atención social sobre la violencia contra la mujer y la familia, la prevención y protección vecinal y los servicios de policía municipal, conforme a la legislación nacional aplicable.

- i. La organización y funcionamiento de la administración pública municipal y el estatuto de la función pública municipal.
- j. Las demás relativas a la vida local y las que le atribuyan la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y las leyes nacionales y estatales (artículo 56).

2. *Competencias concurrentes*

Son aquellas que el municipio comparte con el poder nacional o estatal, las cuales serán ejercidas por éste sobre las materias que le sean asignadas por la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, las leyes de base y las leyes de desarrollo. Esta legislación estará orientada por los principios de la interdependencia, coordinación, cooperación, corresponsabilidad y subsidiaridad, previsto en el artículo 165 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. La falta de legislación nacional no impide al municipio el ejercicio de estas competencias (artículo 57).

3. *Competencias descentralizadas*

El poder nacional o los estados podrán transferir al municipio, determinadas materias de sus competencias y la administración de sus respectivos recursos, de acuerdo con los principios establecidos en el artículo 158 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. En la ley de descentralización se determinará el alcance, contenido y condiciones de la transferencia, así como el control que podrá ejercer el poder nacional o los estados, según el caso, sobre los recursos de personal, materiales y económicos que se transfieran.

El municipio podrá solicitar al poder nacional o al estado respectivo la transferencia de determinadas competencias (artículo 58).

4. *Competencias delegadas*

El poder nacional o los estados podrán delegar en los municipios, previa aceptación de éstos, el ejercicio de determinadas actividades nacionales o estatales con el fin de mejorar la eficiencia de la gestión pública o de la prestación de un servicio público. La delegación comenzará a ejecutarse cuando se hayan transferido al municipio los recursos que se requie-

ran para dar cumplimiento a la delegación. Las competencias delegadas las ejercerán los municipios conforme a las prescripciones contenidas en el acto de delegación.

Los municipios podrán solicitar al poder nacional o al del estado respectivo, la delegación de determinadas actividades (artículo 59).

También, a los municipios les corresponde la protección del medio ambiente y de la salubridad pública, el suministro de agua y el tratamiento de las aguas residuales, así como el respeto y garantía de los derechos ambientales de los vecinos. Los municipios serán convocados para que participen en la formulación de la política nacional o estatal en materia ambiental.

La administración municipal tendrá a su cargo la gestión de la materia de los residuos urbanos y de las aguas residuales, la intervención contra los ruidos molestos, el control de las emisiones de los vehículos que circulen por el ámbito municipal, así como el establecimiento de los corredores de circulación para el transporte de sustancias tóxicas o peligrosas.

El poder nacional y los estados facilitarán a los municipios los apoyos técnicos y los recursos que se requieran para cumplir con estas funciones (artículo 64).

A los municipios también les corresponde la protección y defensa civil, la prevención y extinción de incendios, la prevención y acción inmediata en caso de accidentes naturales o de otra naturaleza, como inundaciones, terremotos, epidemias u otras enfermedades contagiosas, conforme a la ley (artículo 66).

IX. AUTONOMÍA LOCAL¹⁷

La Constitución de 1999 recoge la dilatada tradición municipalista venezolana y la refleja en su articulado, patentando una vez más que el régimen local está indisolublemente unido a la noción de autonomía, a pesar de la indeterminación y ambigüedad del concepto a lo largo del tiempo y bajo las más diversas circunstancias políticas. La autonomía local no puede entenderse de forma unidimensional desde el puro objetivismo localista, sino que requiere ser situada en el marco del ordenamiento integral del Estado.

¹⁷ Villegas Moreno, José Luis, "La autonomía local y su configuración en la Constitución de 1999", *Libro homenaje al profesor Brewer-Carías. Civitas el Derecho Público a comienzos del siglo XXI*, Madrid, Civitas, 2003.

El trabajo que hemos elaborado está hecho desde la Constitución de 1999, con sus condicionantes y motivaciones, a la espera de una nueva legislación municipal que se adecúe a sus lineamientos, presentando el poder municipal en su genuina expresión constitucional, cuya potencialidad corresponderá desarrollar al legislador ordinario.

1. *Principios fundamentales*

El mayor problema que plantea el reconocimiento constitucional de los entes locales y de su autonomía es determinar cuál sea el contenido de ésta. Se trata, como se sabe, de una tarea de la mayor dificultad.

Qué debemos entender por autonomía local en el marco de la Constitución, es tarea prioritaria. Una primera aproximación es, como siempre, gramatical. Para la Real Academia Española de la Lengua, “autonomía” es una expresión polisémica: tiene hasta cinco significados diferentes, uno de ellos cabalmente adecuado a la situación que ahora nos ocupa; autonomía, dice, es la “potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios”. Pero es evidente que esta definición nada aclara, pues lo que aquí importa es, precisamente, determinar cuáles son esos intereses y hasta dónde llega esa capacidad de regirlos.

Una primera cosa sí queda, con todo, establecida: tanto desde la perspectiva gramatical como desde la constitucional, la consagración de la autonomía implica, en primer lugar, el reconocimiento de un ámbito de intereses propios y, en segundo lugar, el reconocimiento de que esos intereses propios han de ser normados y regidos por entes específicos y autónomos. Autonomía significa, pues, consagración de un ámbito de actuación y libre disposición propio, en el que se incluye al menos un mínimo de discrecionalidad y, consecuentemente, una cierta capacidad de resistencia frente a las órdenes o instrucciones que pretendan invadir dicho ámbito.¹⁸

Como acertadamente expresa Miguel Molina,¹⁹ los principios básicos inherentes a la autonomía plena pueden resumirse en los siguientes:

¹⁸ García Morillo, Joaquín, *La configuración constitucional de la autonomía local*, Madrid, Marcial Pons, 1998.

¹⁹ Molina Martínez, Miguel, *El municipio en América. Aproximación a su desarrollo histórico*, Granada, CEMCI, 1996.

1. Autogobierno, entendido como la aptitud del municipio para dotarse a sí mismo de sus gobernantes, reconociendo en el pueblo el derecho a elegirlos libre y democráticamente.
2. Titularidad de atribuciones locales; esto es, disponer de competencias propias, reconocidas por la Constitución, y que no puedan ser anuladas por actos de autoridades superiores.
3. Capacidad para programar, dirigir y ejecutar sus propias atribuciones sin tutela alguna.
4. Autosuficiencia económico-financiera; o sea, reconocer al municipio la competencia para crear y aplicar los recursos necesarios que le permitan desarrollar sus actividades; asimismo, el derecho a recibir de las instancias nacionales y autonómicas otros ingresos provenientes de su coparticipación tributaria en esos niveles. La potestad tributaria local debe entenderse como un hecho fundamental de cualquier concepción autónoma.
5. Facultad de dotarse de cartas locales, o autonormatividad de tercer grado. Se trata de una concesión que ciertas Constituciones otorgan a determinados municipios, generalmente los de más elevada población.

Cuando concurren todos estos principios puede hablarse de autonomía plena.

En septiembre de 1985, la Unión Internacional de Administraciones Locales, IULA, con motivo de su XXVII Congreso Mundial, celebrado en Río de Janeiro, presentó la Declaración Universal de la Autonomía Local. Partiendo de la consideración de que el municipio es el nivel de gobierno más próximo a los ciudadanos y el que mejores posibilidades reúne para implicarlos en el proceso de toma de decisiones relativas a sus condiciones de vida, esta Declaración aborda la cuestión de la autonomía municipal desde múltiples frentes. En primer lugar, la define como “la atribución de los derechos y responsabilidades de los gobiernos locales para regular y administrar los asuntos públicos bajo su responsabilidad y en interés de la población local” (artículo 2o.), lo que debe ser reconocido constitucionalmente.

Asímismo, el Consejo de Europa ratificó en octubre de 1985 la Carta Europea de la Autonomía Local, con planteamientos similares a la declaración anterior del IULA, pero referida especialmente al ámbito europeo. El literal 3 de la primera parte de la Carta señala que por autonomía local

“se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes”.

La Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal (OICI), con motivo de su XX Congreso Interamericano de Municipios, celebrado en Caracas en noviembre de 1990, dejó constancia también de su posición con respecto a este tema en la llamada Carta de la Autonomía Municipal Iberoamericana. Sobre la autonomía local, el punto segundo sostiene que “debe superar los planos teóricos y el universo de las grandes declaraciones para materializarse en una realidad permanente y auténtica”. Hace un llamamiento para que “desaparezcan los intervencionismos y controles gubernamentales sobre las municipalidades” (punto cuarto), junto al deseo de que “a las medidas democratizadoras y autonomistas locales se incorporen criterios descentralizadores auténticos” (punto quinto). Además, incentiva la participación ciudadana a través del asociacionismo, considerándolo como factor clave de la recuperación del movimiento municipalista (punto séptimo y octavo).

Por su parte, en 1993 la Unión Iberoamericana de Municipalistas, asumiendo las referidas cartas de autonomía local, incidió y profundizó en esos mismos aspectos dándoles forma en el documento, que tituló Declaración de Cartagena de Indias sobre la Autonomía Local. Ordenada en 12 puntos, la citada Declaración comienza señalando que “la autonomía local es un derecho que se sitúa en la base misma de una estructura democrática del poder”, añadiendo que “la descentralización y la participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos son condiciones básicas de la democracia de nuestros días”. Pensando en el municipio como un ámbito de gobierno, demanda que la autonomía local, un derecho colectivo de los ciudadanos, sea recogida en la Constitución de cada país (punto tercero).

Como puede observarse, la coincidencia de todos los textos internacionales en la materia es absoluta a la hora de resaltar que el verdadero potencial del municipio como institución de la cosa pública y entidad representativa, además de órgano de democracia política y social, se expresa con plenitud en el marco de una descentralización política e institucional y sobre la base de unos principios de autonomía.

Todo lo cual debe redundar, sin ningún género de dudas, en el acrecentamiento del papel del municipio como instancia generadora de acti-

vidades que contribuye al desarrollo de la vida humana, más cercana y segura para el ciudadano y menos expuesta a la presión de las elites económicas y burocráticas. Son cada día más quienes se convencen de que la verdadera meta de vida democrática de un país pasa por la existencia y desarrollo de municipios dotados de autonomía plena. De ahí la urgencia de avanzar hacia la revalorización de una institución municipal más representativa y participativa.

La autonomía contribuye a la cohesión social, en tanto en cuanto revaloriza la participación ciudadana e incentiva la captación de los individuos para colaborar en el planteamiento y desarrollo de las tareas públicas. Así entendida, la autonomía trata de reafirmar la defensa de los intereses de los ciudadanos y contrarrestar las carencias de la democracia formal.

Todos estos principios generalmente aceptados aparecen recibidos en la Constitución de 1999.

2. *Configuración constitucional*

El artículo 168 constitucional no sólo define el municipio como “...la unidad política primaria de la organización nacional, gozan de personalidad jurídica y autonomía dentro de los límites de la Constitución y de la ley...”, sino que además en dicho artículo se determina que la autonomía municipal comprende la elección de sus autoridades, la gestión de las materias de su competencia, y la creación, recaudación e inversión de sus ingresos.

Así las cosas, se plantea el problema relacionado con el significado polivalente, al que se hacía referencia anteriormente, que la Constitución de 1999, en concreto, asigna a la palabra “autonomía”. En efecto, dicha palabra sustantiva se encuentra relacionada —adjetivada— con varios órganos o entes distintos, asignándoles en cada caso un sentido peculiar.²⁰

- En primer lugar, con los estados cuya autonomía es reconocida en su artículo 159: “Los Estados son entidades autónomas e iguales en lo político...”.
- En segundo lugar, con respecto a los municipios en el artículo 168, arriba transcrito.

²⁰ Véase Aragón Cortés, Irene Belén, “Configuración jurídica de la autonomía tributaria de los municipios venezolanos”, *Revista Tributum*, San Cristóbal-UCAT, núm. 10, 2001.

- En tercer lugar, con respecto a la Contraloría General de la República en su artículo 287, al señalar que ésta “Goza de autonomía funcional, administrativa y organizativa...”.
- En cuarto lugar, en relación con los órganos del poder ciudadano —Fiscalía General de la República, Defensoría del Pueblo y consejo Nacional Electoral—, los cuales, según señala el artículo 273 ejusdem, “...gozan de autonomía funcional financiera y administrativa...”.
- Finalmente, con relación a la autonomía que se confiere a la administración tributaria nacional, el Constituyente de 1999 señala: “artículo 317. ...La administración tributaria nacional gozará de autonomía técnica, funcional y financiera...”.

El alcance constitucional del término “autonomía” utilizado por la Constitución en relación con varios órganos es evidente: es bien heterogéneo, por lo menos desde un enfoque técnico, ya que se observa una notoria distinción entre la autonomía del municipio y la autonomía encomendada a la Contraloría General de la República (funcional, administrativa y organizativa), a la administración tributaria nacional (técnica funcional y financiera) y a los órganos del poder ciudadano (funcional, financiera y administrativa).

Pero de todas formas, la enumeración contenida en la norma constitucional citada, sin duda, le da a la autonomía local en Venezuela una amplitud considerable, que abarca una autonomía política, normativa, tributaria y administrativa.²¹ Según la exposición de motivos de la Constitución, se ha querido incluir en el texto constitucional el reconocimiento expreso de la autonomía municipal con la definición del contenido mínimo que corresponde a esa cualidad esencial, así como la garantía jurisdiccional de la misma.

Creemos que el Constituyente ha recibido la mejor doctrina municipalista en relación con este polémico tema de la autonomía local, contenida en las diferentes declaraciones o cartas internacionales sobre tan debatido tema. En efecto, creemos que la Carta de la Autonomía Municipal Iberoamericana que proclama la existencia de estructuras locales democráticas, autonomía municipal y descentralización, la incorporación de los ciudadanos a los procesos de gobierno y a la gestión municipal, faci-

²¹ Brewer-Carías, *op. cit.*

litando las vías y cauces para una participación ciudadana efectiva, ha influido notablemente en la Constitución de 1999.²²

El artículo 168 constitucional establece que los municipios gozan de autonomía dentro de los límites de la Constitución y de la ley. Por tanto, la autonomía no es absoluta, y además el legislador ordinario puede establecer límites a esa autonomía. En la Constitución de 1961 la limitación de la autonomía por vía legal no estaba prevista. Cabe preguntarnos hasta dónde el legislador ordinario puede limitar la autonomía local consagrada en la Constitución; es decir cuál es el núcleo esencial indisponible por el legislador. Para Brewer-Carías, la autonomía local aparece así interferida, minimizada, al poder intervenir en ella el legislador ordinario. ¿Podría pensarse que asistimos a un silencioso vaciamiento de la autonomía local, en palabras de Knemeyer?²³ Es un asunto delicado, ya que el legislador ordinario puede intervenir la autonomía local, creemos que desdibujando la configuración del municipio en la tradición venezolana. Es factible que se tienda nuevamente al centralismo al limitar el escenario de la vida local. Es una amenaza latente que sólo el trajinar próximo nos aclarará. Pero el municipio puede y debe defenderse de injerencias indebidas dada la construcción que la propia Constitución hace de su escenario vital. Estamos convencidos de que el legislador ordinario no le puede escamotear al municipio ningún asunto propio o que concierna a la vida local, a menos que exista para ello una situación excepcional directamente relacionada con el interés público general.

Sin duda que la autonomía municipal aparece configurada como un principio fundamental que regula la organización del Estado y que, por tanto, como principio orientador de la estructura territorial goza de eficacia trascendente.

La Ley Orgánica del Poder Público Municipal, del 8 de junio de 2005, desarrolla los principios constitucionales sobre la autonomía. En efecto, el artículo 4o. señala lo que corresponde hacer al municipio en ejercicio de su autonomía, así:

1. Elegir sus autoridades.
2. Crear parroquias y otras entidades locales.

²² *Carta de la Autonomía Municipal Iberoamericana*, Madrid, OICI, 1998.

²³ Citado por Sosa Wagner, Francisco, "La autonomía local", *Libro homenaje a Eduardo García de Enterría*, Madrid, Civitas, 1991, tomo IV.

3. Crear instancias, mecanismos y sujetos de descentralización, conforme a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la ley.
4. Asociarse en mancomunidades y demás formas asociativas intergubernamentales para fines de interés público determinados.
5. Legislar en materia de su competencia, y sobre la organización y funcionamiento de los distintos órganos del municipio.
6. Gestionar las materias de su competencia.
7. Crear, recaudar e invertir sus ingresos.
8. Controlar, vigilar y fiscalizar los ingresos, gastos y bienes municipales, así como las operaciones relativas a los mismos.
9. Impulsar y promover la participación ciudadana, en el ejercicio de sus actuaciones.
10. Las demás actuaciones relativas a los asuntos propios de la vida local conforme a su naturaleza.

Los actos del municipio sólo podrán ser impugnados ante los tribunales competentes.

La doctrina del Tribunal Supremo de Justicia al respecto ha venido perfilando el contenido y límites de esta autonomía local, especialmente a través de las sentencias de la Sala Constitucional. Las más importantes decisiones son de fecha 2-05-01, núm. 618; 13-11-01, núm. 2257; 6-07-00, núm. 670; 2-10-03, núm. 2651; 13-05-04, núm. 886; 10-06-03, núm. 1535. Por su importancia reseñamos el contenido de las siguientes:

a) Sala Constitucional, 13-11-01 núm. 2257:

...la intención que proyecta la Constitución vigente, no es la de consagrar la autonomía municipal con carácter absoluto sino relativo, es decir, dentro del marco de los principios y limitaciones establecidas en la propia Constitución y en las leyes nacionales y en las leyes estatales habilitadas para desarrollar el contenido de las normas constitucionales, debiendo esas leyes, por sobre todo, conservar y respetar ciertos —principios rectores— establecidos en el Texto Fundamental. Luego, el ámbito de esa autonomía sólo podría ser delimitado con la interpretación unitaria de la red normativa de referencias, sin que pueda afirmarse que alguna de las disposiciones constitucionales se basta a sí misma para dar un cabal concepto de la autonomía municipal, por más esencial que ella sea...

...en criterio de esta Sala, la “libre gestión de las materias de su competencia” que garantiza la Constitución a los municipios, se trata de una li-

bertad condicionada, no sólo por las limitaciones que directamente impone el Constituyente sino por todas aquellas que pueda imponer el Legislador Nacional, y los legisladores estatales al ejercicio de la autonomía municipal, de acuerdo con las normas de la propia Constitución y dentro de los límites por ella indicados.

b) Sala Constitucional, 02-05-01, núm. 618:

Esa autonomía municipal contiene tres aspectos, a saber: a) Político: en tanto se autogobierna por la elección de sus autoridades por parte de los ciudadanos que conviven en su jurisdicción, mediante los mecanismos democráticos previstos en la Constitución y la ley. B) Normativo: en el sentido de que tienen capacidad para dictar su propio ordenamiento jurídico en las materias que le han sido atribuidas constitucionalmente, sean estas materias exclusivas o concurrentes con otro entre político-territorial (República y Estados); y c) Financiero: toda vez que la Constitución precisó las distintas fuentes de ingresos con las que cuenta el gobierno municipal para llevar a cabo su gestión, teniendo la posibilidad de invertir dichos ingresos según las prioridades que determine la realidad de cada municipio, sin injerencia del poder nacional y Poder Estatal, con la excepción de la inversión de los ingresos provenientes del Situado Constitucional, puesto que estos se invierten coordinadamente con planes desarrollados por los Estados.

c) 06-07-00 núm. 670:

...La Constitución confiere autonomía normativa limitada a las Municipalidades, entendida ella no como el poder soberano de darse su propia ley y disponer de su existencia, que sólo le corresponde a la República de Venezuela, sino como el poder derivado de las disposiciones constitucionales de dictar normas destinadas a integrar el ordenamiento jurídico general, en las materias de su competencia local, incluso con respecto a aquellas que son de la reserva legal; circunstancia ésta que ha dado lugar a que la jurisprudencia de este Supremo Tribunal haya otorgado carácter de “leyes locales” a las ordenanzas municipales. En cuanto el valor normativo de esas fuentes de derecho emanadas de los municipios, en algunos casos se equiparan a la Ley Nacional, supuestos en los cuales se da una relación de competencia, mientras que en otros deben subordinarse a las leyes nacionales y estatales, supuestos en los cuales se da una relación de jerarquía normativa, todo ello según lo predispuesto en el texto constitucional.

La Constitución atribuye financiera y tributaria a los municipios dentro de los parámetros estrictamente señalados en su artículo 31, con las limitaciones y prohibiciones prescritas en los artículos 18, 34 y 136 del mismo

texto constitucional, derivadas de las competencias del poder nacional, a fin de garantizar la autosuficiencia económica de las entidades locales. No obstante, la Constitución sujeta a la Ley nacional y a la leyes estatales, el aporte que reciben las Municipalidades, por intermedio de los Estados, del poder nacional, al cual se denomina Situado Constitucional. Por lo que respecta a los límites de la autonomía tributaria municipal, su ejercicio debe supeditarse a los principios de la legislación reglamentaria de las garantías constitucionales, que corresponden al poder nacional, ya que la legalidad tributaria es una garantía ligada al surgimiento mismo del Estado de Derecho.

3. *Contenido mínimo*

A. *Autonomía política*

En primer lugar, está la autonomía política, que es la que da origen al autogobierno, y que implica la elección de sus autoridades a través de mecanismos que la Constitución exige que sean siempre de carácter democrático (artículo 174).

Por eso, en la Constitución venezolana no se concibe el municipio sin su autonomía, políticamente hablando, es decir, sin su carácter democrático representativo, lo que conduce a que sus autoridades o representantes, los concejales y alcaldes, sean electos por votación universal, directa y secreta.

B. *Autonomía normativa*

En segundo lugar, los municipios tienen autonomía normativa, es decir, se dictan su propio ordenamiento en las materias de su competencia. Por ello, las ordenanzas municipales en Venezuela tienen carácter de leyes locales, y así lo ha reconocido la jurisprudencia de la extinta Corte Suprema de Justicia desde hace ya varias décadas.²⁴ Es decir, las normas que los concejos municipales producen tienen carácter de ley en relación, por supuesto, con las materias propias de la competencia municipal. De lo contrario, no se entendería, por ejemplo, cómo mediante ellas

²⁴ Brewer-Carías, Allan R., *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1939-1974 y Estudios de derecho administrativo*, Caracas, 1976, tomo II, pp. 278 y ss.

se pueden establecer impuestos, lo cual está reservado a la ley (artículo 317 de la Constitución). Esta competencia normativa, además, se ejerce con entera autonomía, en el sentido de que no está sujeta a la ley nacional o estatal en las materias que sean propiamente municipales y donde no haya concurrencia, y sólo está sujeta al control jurisdiccional, conforme lo dispone el artículo 168 de la Constitución.

Ahora bien, en algunos casos la Constitución establece materias en las cuales hay concurrencia de competencias entre los diversos niveles, y en estos casos, corresponde a la ley nacional establecer el ámbito que corresponde a cada nivel. Sin embargo, en las materias propias de la vida local, donde no hay concurrencia, el municipio es enteramente autónomo, y las ordenanzas son dictadas sin sujeción a la normativa nacional, porque ésta no puede invadir las competencias municipales. Ha sido muy frecuente la participación de la extinta Corte Suprema de Justicia en el conocimiento de conflictos entre ordenanzas municipales y leyes nacionales, denunciadas tanto por los municipios como por el poder nacional, en el sentido de que se considera que hay invasión de competencias de un órgano del poder nacional, y viceversa. La extinta Corte Suprema de Justicia tiene una extensa jurisprudencia donde delimita las competencias en los casos de conflicto.²⁵

C. Autonomía tributaria

Pero además de la autonomía política y normativa, el municipio tiene autonomía tributaria, en el sentido de que en la Constitución se prevén sus tributos propios. Por tanto, podemos señalar que así como los órganos del poder nacional tienen una potestad tributaria originaria, también los municipios tienen una potestad tributaria originaria. Es la Constitución la que establece cuáles tributos son nacionales y cuáles son municipales, y éstos son desarrollados por los propios municipios en sus propias ordenanzas.

En esta forma, el artículo 179 del texto fundamental establece como ingresos municipales por vía tributaria, las tasas por el uso de sus bienes o servicios; las tasas administrativas por licencias o autorizaciones; los impuestos sobre actividades económicas de industria, comercio, servicios, o de índole similar, con las limitaciones establecidas en la Constitu-

²⁵ *Ibidem*, pp. 246 y ss.

ción; los impuestos sobre inmuebles urbanos, vehículos, espectáculos públicos, juegos y apuestas lícitas, propaganda y publicidad comercial; y la contribución especial sobre plusvalías de las propiedades, generadas por cambios de uso o de intensidad de aprovechamiento con que se vean favorecidas por los planes de ordenación urbanística; el impuesto territorial rural o sobre predios rurales, la participación en la contribución por mejoras y otros ramos tributarios nacionales o estatales, conforme a las leyes de creación de dichos tributos.

Estos tributos propios, asignados directamente por la Constitución, son regulados con autonomía, en cada municipio, en sus respectivas ordenanzas.

Hay que observar que es de la competencia del poder nacional lo relativo a la legislación para garantizar la coordinación y armonización de las distintas potestades tributarias, definir principios, parámetros y limitaciones, especialmente para la determinación de los tipos impositivos o alícuotas de los tributos estatales y municipales, así como para crear fondos específicos que aseguren la solidaridad interterritorial (artículo 156.11). Según esto, la autonomía de los municipios en materia tributaria debe armonizarse con esta especial injerencia del poder nacional.

Este tema de la autonomía tributaria municipal ha sido y sigue siendo controvertido dada la voracidad fiscal de los municipios, que muchas veces provoca interferencia con las competencias del poder nacional. En este sentido, la Sala Constitucional, del Tribunal Supremo de Justicia, según reciente sentencia del 8-11-2000, ha establecido:

...la Constitución atribuye autonomía financiera y tributaria a los municipios dentro de los parámetros estrictamente señalados en el artículo 168... por lo que respecta a los límites de la autonomía tributaria municipal, su ejercicio debe supeditarse a los principios de la legislación reglamentaria de las garantías constitucionales que corresponden al poder nacional, ya que la legalidad tributaria es una garantía ligada al surgimiento mismo del Estado de Derecho...

D. Autonomía administrativa

Además de la autonomía política, normativa y tributaria, los municipios también tienen, por supuesto, una autonomía administrativa. El artículo 168 de la Constitución habla de la gestión de las materias de su

competencia, lo que implica no sólo autonormación, sino también autoadministración y, por lo tanto, la posibilidad de invertir los ingresos municipales en la forma como lo juzguen conveniente, sin intervención alguna del poder nacional o del poder estatal.

Podríamos señalar, sin embargo, que una limitación a esta libre gestión sólo se podría deducir del sistema del situado constitucional, en cuanto a los ingresos del municipio provenientes del situado que se asigna a los estados, y que éstos, a su vez, deben transferir, en un porcentaje, a los municipios.

4. *Garantía de la autonomía*

La autonomía de los municipios, tal como se ha señalado, es un principio constitucional fundamental derivado de la distribución vertical del poder público, que caracteriza nuestra forma de Estado. Por ello, la propia Constitución establece la garantía de dicha autonomía al prescribir que “los actos de los municipios no podrán ser impugnados sino ante los tribunales competentes de conformidad con la Constitución y la ley” (artículo 168).

En consecuencia, en Venezuela no existe ninguna forma de control de tutela de carácter administrativo o político, por parte de la República o de los estados sobre los municipios, siendo sólo posible la intervención de la Contraloría General de la República sobre las administraciones municipales, “sin menoscabo de la autonomía que a éstas garantiza la Constitución” (artículo 289).

Por otra parte, la garantía de la autonomía municipal también se configura como una garantía objetiva de orden constitucional, en el sentido de que las invasiones de competencias y lesiones a la autonomía por parte de los órganos de la República y de los estados se consideran usurpación de funciones y autoridad, cuyos actos son nulos (artículo 138 constitucional) y pueden ser anulados por el Tribunal Supremo de Justicia (artículo 266 constitucional) y los tribunales contencioso-administrativos.

Ello no obsta, sin embargo, para que la administración nacional o la del estado puedan ejecutar obras o prestar servicios de carácter local, o mejorarlos cuando al municipio al cual competen no las construya o preste, o lo haga de manera deficiente, pero siempre en conformidad con los planes y programas del respectivo municipio.

No hay, pues, apoyo constitucional alguno para conceptualizar la autonomía local como un derecho constitucionalmente reconocido. En estas condiciones, la determinación de la naturaleza jurídica de la autonomía local podría derivar, lógicamente, como señala Parejo,²⁶ hacia la figura de la garantía constitucional elaborada por Schmitt. La definición de la garantía institucional que el propio Schmitt nos suministra es la de “un reducto en el que es posible ciertamente la acción del legislador, pero éste carece de una facultad de disposición total e inmediata”.²⁷ Para proseguir el análisis que nos ocupa, conviene sintetizar las características de esta figura, que incorpora

una eficacia específica (más fuerte que la derivada de cualquier otra norma constitucional “ordinaria”) de la decisión del poder constituyente respecto de la capacidad de configuración social reconocida al poder constituido, consistente justamente en el aseguramiento frente a éste de la presencia y actuación permanentes de la institución en el seno del ordenamiento del Estado, en términos de impedimento de la supresión, así como también de la alteración o desviación ilegítimas de ésta.²⁸

Pero el principal problema que plantea la técnica de la garantía institucional es que, en sí misma, no garantiza nada mucho más allá de la existencia del ente o concepto amparado por la garantía: no asegura, por sí sola, ningún contenido mínimo o normal, ningún haz de potestades, ningún ámbito de actuación exclusiva o preferente. Porque la garantía institucional es, exclusivamente, un límite que se impone al legislador: se asegura la existencia de un ente o un concepto y, en consecuencia, se reduce el ámbito de libre disponibilidad del legislador, que podrá regular el objeto protegido por la garantía institucional, pero no podrá hacerlo de tal forma que desaparezca ese objeto que resulta garantizado, o de manera tal que, aunque subsista, lo haga en condiciones tales que equivalgan a su inexistencia práctica. Es, por tanto, un mecanismo reactivo frente a la actuación legislativa y, si se quiere, un parámetro para enjuiciar la constitucionalidad de la actuación legislativa, pero en modo alguno resulta un elemento garantizador de una posición determinada —potestades, competencias, etcétera— en el esquema institucional.

²⁶ *Op. cit.*, nota 16.

²⁷ Citado por Parejo, Alfonso, *Garantía institucional y autonomías locales*, Madrid, 1981.

²⁸ *Idem.*

Porque lo relevante no es el carácter político —innegable, además, como se ha visto— de la autonomía local, sino su relación con la Constitución y la ley o, dicho en otros términos, la determinación de hasta qué punto está amparada en su contenido y límites por la propia Constitución y la delimitación de en qué medida está expuesta a la libre disponibilidad por parte del legislador.

Siguiendo a Sánchez Morón,²⁹ creemos que la autonomía local no aparece regulada en la Constitución como un derecho fundamental. El constituyente en Venezuela no ha incluido la garantía de la autonomía local entre los “Deberes, derechos humanos y garantías”, sino en la denominada parte orgánica o Constitución política, y específicamente en el capítulo referido al poder público.

Así, el municipio tiene una situación jurídica protegida que le confiere un derecho reaccional a que se respete su autonomía, configurada por la ley de acuerdo con la Constitución.

Hay que plantearse entonces la naturaleza jurídica de la autonomía, constitucionalmente reconocida al municipio, vista la posición asumida por el Constituyente. Consideramos que este problema es difícil, aunque algunos sectores de la doctrina han tratado de clarificar³⁰ con acierto.

Con respecto a este asunto, existen, pues, tres corrientes, a saber:

- La que enfoca que constitucionalmente se tiene un *derecho* a la autonomía;
- La que enfoca a la autonomía como una *garantía institucional*, y
- La que enfoca como una *garantía constitucional*.

Siguiendo la mejor doctrina, creemos que considerar, de entrada, que la Constitución de 1999 pretende otorgar a los entes locales un derecho a la autonomía, es hacer una afirmación errada, pues sería considerar —como se mencionó anteriormente— que al municipio le corresponde un derecho natural, por ser anterior al Estado —según la teoría sociológica— obviando que el municipio es municipio —jurídicamente hablando— gracias al reconocimiento que hace el Constituyente y por el cual lo impregna de un lugar dentro de la distribución político-territorial del estado; después de

²⁹ Sánchez Morón, Miguel, *La autonomía local: antecedentes históricos y significado constitucional*, Madrid, Civitas, 1990.

³⁰ Bandres Sánchez-Cruzat, J. M. y Aguiar de Luque, Luis, “La garantía institucional: crítica y verdadera operatividad de esa técnica”, en J. García M., *Configuración constitucional de la autonomía local*, Madrid, Marcial Pons, 1998.

la emancipación de España, los entes locales asumieron que su figuración dentro del ámbito de la República es debido a un poder supremo, es decir, a un mandato constitucional.

Ahora bien, esto presenta un gran margen de duda, como señala García³¹ con un enfoque muy práctico, con relación a las afirmaciones contenidas en las dos últimas posiciones: ¿será la autonomía que se reconoce a los entes locales dentro de la Constitución venezolana una garantía *institucional* o más bien una garantía *constitucional*? Lo que marca la diferencia entre una garantía y la otra es que la una —la institucional— simplemente asegura la existencia del ente, mientras que la otra —la constitucional— incluye a la primera, pero, a la vez, sienta las bases para su organización, es decir, fija límites para el poder legislador, el cual será el que, finalmente, determine sus competencias y potestades. Al respecto, el citado autor expone con claridad que:

La garantía institucional en estado puro no va más allá de la mera mención del ente u órgano cuya existencia quiere el Constituyente proteger frente a la posible actividad legislativa, fijando por ende, un límite a la opción del legislador; ahora bien, en lo que a la autonomía local se refiere, la constitución no se limita a mencionar la figura, para así garantizarla: la rodea, además de otras muchas características y de características que ocupan un elevado plano en la escala axiológica constitucional.³²

Tal y como la Constitución ha definido al ente local, ello lleva a admitir que el Constituyente no sólo pretendió reconocer la existencia del municipio, sino que, además, ha impregnado a estos órganos con un poder influyente dentro de la estructura política y territorial de la República; es decir, los ha definido como entes integrantes de la división política territorial, de la misma manera que lo ha hecho con los otros dos entes que forman parte de la división política del estado, es decir, la República y los estados. En efecto, no es que solamente esté garantizada la existencia, la perpetuidad o la continuidad de los municipios, o que esta subsistencia sea tal gracias a la seguridad de una garantía institucional, sino que está porque la carta magna los admite dentro de la estructura del Estado como entes integrantes de una división político-territorial. Estas afirmaciones se comprueban cuando el Constituyente dedica un capítulo

³¹ *Op. cit.*

³² *Idem.*

entero, como se señaló anteriormente, a disponer los lineamientos por los que debe regirse esta entidad y la manera como estos límites deben detener la acción incorrecta del legislador. Incluso por ese motivo, el Constituyente exige una ley orgánica para alterar los límites municipales e incluso dota a los municipios de un principio democrático, al exigir que sus representantes sean elegidos por votación universal, directa y secreta.

Parece lógico admitir, entonces, que la Constitución no sólo pretende que se asegure la existencia de un determinado ente territorial, sino que, además, quiere que cumplan unas funciones determinadas —muy importantes a nuestro parecer— y que se elijan sus representantes dentro de un requerimiento democrático.

La Constitución ha diseñado un ente —político-territorial— al que le asegura su existencia, pero a la vez le delimita unas determinadas características y competencias, dejando a la intervención del legislador su regulación, pero sin poder en ningún caso invadirlas; es decir, el legislador respetará los mínimos impuestos por ella y a favor del municipio.

La posición que asumimos es que el atributo de autonomía municipal en Venezuela está configurado dentro de la Constitución de 1999 como una *garantía constitucional*.

Hay opiniones opuestas en cuanto a la importancia de ubicar a las autonomías locales dentro de una posición u otra, pues puede ser tildada de innecesaria, pero cuando García³³ aborda este tema fija su posición dentro de la garantía constitucional —diferiendo de la posición asumida por el Tribunal Constitucional español, que la ubica como garantía institucional—, pero admite que la posición asumida por el Tribunal Constitucional de España tiene un trasfondo basado en un criterio interpretativo, que crea un efecto cuya razón sería la interpretación del contenido de la autonomía local en función de parámetros configuradores de instituciones y cuya consecuencia es la exigencia de un contenido indispensable para el despliegue de las funciones que la institución tiene constitucionalmente asignadas.

La garantía institucional —posición que asume el Tribunal anteriormente mencionado— es, exclusivamente, una limitación al poder del legislador, un aseguramiento de la perpetuidad del ente en el ordenamiento y disminución de la capacidad de disponibilidad del legislador.

³³ *Idem*.

5. *Las funciones constitucionales de la autonomía local*

Las funciones constitucionales de la autonomía y, por tanto, de la administración local, según el espíritu de la Constitución de 1999, siguiendo para ello la orientación de Parejo Alfonso,³⁴ son las siguientes:

A. Político-democrática

Las manifestaciones de la democracia son múltiples y dependen de la “Constitución” de cada estado. Y la interpretación de ésta ha de hacerse sobre el modelo asumido por la norma fundamental en cada caso y en modo alguno desde y sobre la base de un modelo teórico.

La Constitución de 1999 ha optado por un sistema democrático que contempla la descentralización y la autonomía local. De ello se sigue, como resulta por demás de los artículos 2 y 4 de la Constitución, que a la unidad del sistema democrático es inmanente la autonomía local y la descentralización, de suerte que aquél se ofrece enteramente impregnado por ésta.

En consecuencia, la autonomía local sirve, en la escala local, a la efectividad y el refuerzo de la construcción y el funcionamiento democráticos del estado. La opción organizativa del artículo 16 encuentra su fundamento en el valor de la autonomía local para la realización del principio democrático consagrado en el artículo 2o., cabalmente en el sentido precisado por el artículo 70 (facilitación de la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social).

La autonomía local cumple, en efecto, diversas funciones de fomento de la vida democrática en el contexto de la Constitución de 1999, tales como las siguientes:

- Proporcionar un ámbito determinado por la afeción de las colectividades de convivencia en el territorio, para la participación del ciudadano en los asuntos públicos, y así incrementar el grado de posibilidades de intervención en la formación de la voluntad colectiva, que constituye criterio de medida para la realización —en sociedad— de los valores de libertad e igualdad que tienen el rango de superiores del ordenamiento jurídico (artículo 2).

³⁴ Parejo Alfonso, Luciano, “La garantía institucional: crítica y verdadera operatividad de esta técnica”, comunicación presentada en *La configuración constitucional de la autonomía local*, Madrid, Marcial Pons, 1998.

- Ampliar el círculo, al multiplicar las instancias y los procesos de decisión política y pública, de los ciudadanos activos y comprometidos políticamente. Y ello, lo que es decisivo, aunado a los factores más importantes de la legitimación democrática: la representación (cuando no la intervención directa) y la participación. En esta combinación radica justamente la cualidad distintiva de la autonomía local dentro de la estructura territorial del estado, y más concretamente dentro del sistema de administración pública de éste.

La gestión bajo la propia responsabilidad de los asuntos que afectan a la colectividad de convivencia amplifica, en efecto, las posibilidades de todos y cada uno de influir en la confirmación de las condiciones de vida social en su dimensión local, que son las que le atañen y conciernen más directamente.

De esta suerte, la instancia local y su desarrollo y funcionamiento plenos no son ajenos al derecho fundamental consagrado en el artículo 70. La efectividad de éste depende de dichos desarrollo y funcionamiento.

- Proporcionar un escenario más para la resolución democrática de conflictos sociales y para la articulación y ejecución de la voluntad política. Ello quiere decir que al propio tiempo que suministra la base para la intervención y participación ciudadana, sirve de lugar de encuentro de las fuerzas políticas organizadas a escala superior por el ciudadano, convirtiéndose por ello en un importante nivel funcional del sistema democrático.
- Potenciar las condiciones requeridas para la legitimación por aceptación del sistema democrático, al incrementar —por su inmediatez a los problemas y los ciudadanos— el grado de acierto y corrección de las decisiones públicas y de su ejecución.
- La autonomía local supone, en efecto, una instancia de “transposición”, bajo la propia responsabilidad y en términos de política local propia (dotada de legitimación democrática), de las decisiones de las instancias superiores, prestando una importante contribución a la adecuación de las políticas públicas a los problemas y necesidades reales. Y ello precisamente en el decisivo plan administrativo.

Debe tenerse en cuenta, además, que la instancia local ofrece condiciones idóneas para el fluido intercambio de información e, incluso, de la directa comunicación entre administración y ciudadano. Ello hace de la ins-

tancia local un lugar privilegiado para la innovación en las políticas públicas, como la propia historia local acredita. Dada la conexión, a su vez, entre dicha instancia y las superiores del Estado, tales características hacen de ella un lugar privilegiado para la retroalimentación del entero sistema democrático.

Desde este punto de vista, pues, adquiere todo su sentido el principio de la descentralización de la administración pública con un todo consignado en el artículo 4o.

Compensar, en una sociedad-Estado de gran complejidad y a una escala aún dominable, la enorme y creciente distancia entre el ciudadano y los centros de decisión política y pública.

Sirve así la autonomía local de antídoto al proceso de indiferencia, alienación y apartamiento del estado que generan el alejamiento de los centros de decisión y la incomprendibilidad, por su complejidad, de las decisiones.

- Integrar al ciudadano en el sistema democrático mediante la agrupación de los ciudadanos en una unidad política local de base y la intermediación, de su acercamiento al estado como un todo, es decir, su identificación con éste como tal.
- Construir, por sus características, el lugar más idóneo para la interiorización y la práctica de las pautas y los comportamientos propios del sistema democrático.

Estas funciones de la instancia local, relevantes para el principio y, por tanto, para el sistema democrático definido por la Constitución de 1999, inciden además en la efectividad de otros principios estructurales del Estado. Así:

- El control democrático del poder que comporta a su escala favorece también, desde luego, el principio del Estado de derecho y el valor superior de la libertad a él conectado.

La autonomía local es parte de un Estado con división territorial del poder (contribuye, pues, a esta división horizontal) y sirve además, también y en su seno, a la división vertical del poder (artículo 1).

Y las características mismas de la autonomía local que hacen que ésta abra espacios para la realización, en colectividad, del libre desarrollo de la personalidad (la libertad).

- La conexión de la autonomía local con un elenco de competencias hace de ella un instrumento para el establecimiento autónomo (bajo la propia responsabilidad) de prestaciones propias del Estado social y la realización, por tanto, del valor superior de la igualdad que es propio de éste.

Sobre la base de las consideraciones precedentes puede concluirse, pues, que la Constitución de 1999 ha optado claramente por un concreto sistema democrático, caracterizado por su escalonamiento y diversificación territoriales, y construido sobre una instancia basal local dotada de un autogobierno específico por agotarse en la administración y combinar, no obstante, la doble legitimación democrática procedente de los mecanismos de representación (carácter electivo) y participación (gestión por los propios destinatarios). La autonomía local es, así, una pieza del entero Estado democrático constituido, sin cuyo desarrollo y funcionamiento plenos, dicho Estado no se realiza plenamente.

B. Inherentes al Estado de derecho

En este terreno, la principal conexión entre autonomía local y el principio de Estado de derecho (artículo 2o.) radica en la contribución de aquélla a la división del poder, tanto horizontal como vertical. A dicho principio, en los términos en que es proclamado por la Constitución, es inherente, además de la división funcional o vertical clásica, la división territorial u horizontal. La autonomía local supone una diferenciación de espacios de responsabilidad (por círculos de interés imputados a colectividades locales: artículo 69) y, por tanto, de tareas y competencias, que discrimina por razón de la diversidad local e impide una total centralización de la gestión de los asuntos públicos en las dos instancias superiores del estado. De esta suerte, puede y debe decirse que la autonomía local es un elemento esencial del sistema constitucional total de división/distribución y equilibrio recíproco de poderes.

Además, la multiplicación de niveles de decisión que implica favorece el respeto de la minorías, toda vez que aquélla amplía las posibilidades de mayorías de gobierno y con ello disminuye el número de las minorías vencidas en contienda electoral.

Lo dicho anteriormente demuestra que la autonomía local contribuye, además y a través de la limitación de poder, a la protección del individuo y al aseguramiento de la libertad.

En consecuencia, tampoco existe contradicción y ni siquiera tensión alguna entre autonomía local y Estado de derecho. Como resulta de las consideraciones precedentes, dicha autonomía cumple fines constitucionales afines al Estado de derecho (que al propio tiempo guardan relación con otros principios del Estado, tales como el democrático y el social), resultando ser por ello también un instrumento para la realización de los principios en que se desagra el Estado de derecho (artículo 2o.).

C. Inherente a la realización del Estado social

En contra de lo que en principio pudiera parecer, la autonomía local guarda también estrechas relaciones con el principio del Estado social y el valor superior de la igualdad (artículo 2o.). Y ello porque dada la construcción territorial del Estado constituido, la acción pública dirigida a la producción de igualdad social y mejora de la vida colectiva no presume centralización alguna; ha de cumplirse precisamente a través de la estructura descentralizada diseñada por el constituyente. La organización territorial dispuesta por el artículo 16 significa que el principio de Estado social y los mandatos de acción que de él derivan (artículo 3o.) no se agotan en las instancias superiores de aquella organización, alcanzando también a la local y distribuyéndose, por tanto, entre todas ellas. En otras palabras, el principio de Estado social debe entenderse necesariamente referido al Estado organizado precisamente en municipios y estados: la Constitución se sirve también, pues, de la instancia local para la realización de dicho principio.

Cabalmente, los entes locales son especialmente idóneos para afrontar objetivos del Estado social. Las necesidades básicas se hacen visibles primariamente en la comunidad local, lo que permite su pronta y correcta detección y su adecuada satisfacción en ella. Y el Estado social debe entenderse también en términos de atención de necesidades concretas e individuales según la diversidad de las situaciones. Así resulta, desde luego, del artículo 3o., que refiere los mandatos de acción positiva estatal, siendo la comunidad local el grupo social primario, en tanto que determinado por la convivencia sobre el territorio. Sus mismas características prefiguran la vocación de la autonomía local de procura existencial diferenciada e individualizada, siendo así —para ciertas necesidades— mejor instrumento del Estado social que las instancias superiores. De hecho, el cometido ordinario de los entes locales aparece referido a la cobertura

de bienes y prestaciones básicas y esenciales para asegurar el mínimo de calidad de vida.

En conclusión, la autonomía local consagrada en la Constitución de 1999 es una institución no sólo del Estado democrático de derecho, sino también del Estado social, cumpliendo en éste específicas y relevantes funciones.

X. LA PARTICIPACIÓN PROTAGÓNICA EN LA GESTIÓN LOCAL

Siguiendo a Antonio Iglesias,³⁵ creemos que la concurrencia en el individuo de la distinción de su carácter de ciudadano del planeta en un mundo globalizado, por un lado, y de su barrio (o pueblo) como centro de una cultura propia, que crea unos comportamientos y unas interacciones sociales intensas propias de la búsqueda de las identidades; por otro, plantea la necesidad de profundizar en la democracia local para hacerla representativa y participativa, evitando la apatía.

La participación es el término clave del sistema democrático. Así, junto al control institucional que otros órganos, también representativos, deben ejercer, está también el control directo del pueblo soberano a través de las distintas formas de participación. Así las cosas, consideramos que el ciudadano ha de ser más consciente que nunca de que el sentimiento democrático alcanza hoy su más alta expresión en la idea de participación.

Este parece ser el contexto de la Constitución venezolana de 1999 y de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal. Aunque los postulados de participación constituyen un desafío ambicioso que sólo se realizará si se produce un sostenido esfuerzo de todos los actores sociales en el cambio profundo de paradigma político.³⁶ La participación no se decreta, es necesario insertarla en un contexto de valores esenciales para constituir una sociedad verdaderamente participativa.

Uno de los objetivos de la participación es mejorar la gestión pública local, que se acerque a la excelencia, a la calidad total. El motor que im-

³⁵ Iglesias Martín, Antonio, *Autonomía municipal, descentralización política e integración europea de las entidades locales*, Barcelona, Ariel, 2002.

³⁶ Feo la Cruz, Manuel, "La participación de la sociedad civil en el proceso de gestión pública. Retos y desafíos", *El derecho público a comienzos del siglo XXI. Estudios en homenaje al profesor Allan R. Brewer-Carías*, Madrid, Civitas, 2003.

pulsa a la administración pública local a trabajar con calidad es el afán de sostener o incrementar su legitimidad.

El tema central a resolver cuando se trata de la participación democrática es determinar cómo y en qué lugar ésta puede realizarse. Sólo en los niveles territoriales inferiores de la organización del Estado se puede montar una organización participativa que permita la incorporación del ciudadano individual, o en grupos o en comunidades, en la vida pública, y particularmente, en la toma de decisiones públicas generales o de orden administrativo.³⁷

El tema de la participación ciudadana en la vida administrativa es un concepto contemporáneo. Hasta el siglo XIX la administración era considerada como un poder autosuficiente, separado de los particulares, aislado del control social, ya que los particulares no participaban en las decisiones de la administración.

La idea de participación ciudadana surge como respuesta crítica al Estado liberal, al modelo burocrático de administrar, en el que los funcionarios públicos estaban aislados del medio social, y por ello sus decisiones no tenían sustrato real. La adecuación de la administración al entorno social obligó a crear mecanismos de participación que perforaran esa impermeabilidad de la administración. Así, la participación ciudadana se va a desarrollar en el contexto de una serie de cambios que se fueron operando con el advenimiento del Estado social, entre los que podemos destacar:

1. La descentralización territorial a los niveles regionales y locales.
2. El cambio en la concepción del poder de la administración, de mero garante del orden público a prestador activo de servicios. En este sentido, se aspira a una conciliación entre los intereses de la administración (generales) con la voluntad de los particulares.
3. La economía concertada implica que la administración solicita la colaboración de los particulares para administrar conjuntamente los bienes y servicios, a través de diferentes convenios.

El IV Foro de Autoridades Locales por la Inclusión Social se ha celebrado en Barcelona previo al inicio del Forum Universal de las Culturas.

³⁷ Véase Brewer-Carías, Allan R., “Sobre la globalización, la lugarización y el pequeño municipio”, *Provincia*, Mérida, núm. 12, julio-diciembre de 2004, CIEPROL-ULA, 2005.

Este Foro de Autoridades Locales reconoce que la inclusión social pasa por el fomento y compromiso con la participación ciudadana y la democracia participativa, reconociendo la capacidad que las personas tienen para incidir en su realidad social concreta. Las ciudades no podrán mejorar si la ciudadanía no tiene mecanismos directos de intervención en las decisiones que afectan a sus vidas. En este importante Foro se creó una nueva organización que lleva por nombre “Ciudades y Gobiernos Locales Unidos”.³⁸

En este mismo sentido está enfocada la Declaración de La Antigua, que lleva por título “¿Exclusión social? Una agenda para los objetivos del Milenio”.³⁹ En este importante documento se concluye que frente a los fenómenos de exclusión social de los municipios iberoamericanos, espacios públicos por excelencia desde los orígenes de la democracia, están llamados a rehacer el protagonismo de lo público y a trabajar por la igualdad de las personas.

1. *Participación y democracia*

El debate sobre la participación de los ciudadanos en la vida pública de sus comunidades reposa esencialmente en un postulado; a saber: que dicha participación es una característica deseable de la democracia. En particular, se considera generalmente que un bajo nivel de participación en el proceso democrático es un síntoma preocupante y un factor que afecta al funcionamiento de la democracia local.

En este contexto, cabe preguntarse: ¿en qué medida la participación es deseable? ¿De qué manera debe fomentarse? La teoría moderna de la democracia aporta varias respuestas a estas dos preguntas desde al menos cuatro perspectivas.⁴⁰

A. *Perspectiva realista*

Según una opinión generalizada, la política existe para expresar y defender intereses. La participación servirá entonces para promover estos objetivos con resultados óptimos y un coste mínimo. Es necesario, en es-

³⁸ Declaración de Barcelona, 8 de mayo de 2004. Web Forum Barcelona, 2004.

³⁹ VII Congreso Iberoamericano de Municipalistas, Guatemala, octubre de 2004.

⁴⁰ Véase el documento INAP-25, *La participación en la vida pública local*, Madrid, 1999.

te caso, que los participantes confíen en sí mismos y tengan cierta eficacia. También se podría esperar de ellos cálculos “racionales” que permitan apreciar el valor de su contribución.

Parece que esta perspectiva instrumental de la participación favorece una comprensión realista de las cuestiones en juego. Los ciudadanos participan en la vida pública si se plantea un problema que les interesa y si creen en la eficacia de su intervención. La participación tendería a ser una actividad donde sólo intervendrá de manera puntual. Un reducido nivel de interés y una apreciación realista de las obligaciones del poder disuaden a muchos ciudadanos de tener un papel más activo. Lo importante sería entonces crear mecanismos y disponer de las capacidades deseadas para convencer a un número suficiente de ciudadanos sobre la utilidad de su movilización, en cuanto se plantearan problemas importantes.

B. Perspectiva participativa

Una perspectiva totalmente opuesta a la de los realistas es la que adoptan aquellos que ven en la democracia un proceso que necesita la mayor participación posible del ciudadano. Subyacen dos maneras de pensar en esta perspectiva. La primera perspectiva —comunitaria— alega que la contribución a la vida política no depende de un cálculo utilitario, sino más bien de un interés de bienestar de la colectividad, de la que son parte. La segunda acentúa el valor de la participación en tanto que experiencia educativa. Cooperando y en confianza. Además, también pueden comprender mejor los intereses y las aspiraciones de sus conciudadanos.

Esta perspectiva participativa confiere una virtud particular a la vida pública local. Este nivel político es fácilmente accesible, y su proximidad hace de él una base ideal de participación. Ofrece un foro donde los intereses colectivos pueden ser explorados y en el que los ciudadanos son introducidos en el mundo de la política de una manera que les permite aprender y evolucionar.

Estos argumentos, y a veces algo paternalistas, se interesan esencialmente en la participación en tanto que medio para la autoexpansión y la expresión de las preocupaciones colectivas.

C. Política de presencia

La política de presencia se basa en la demanda de los grupos excluidos para que sean implicados en la toma de decisiones. No piden sólo

que sus opiniones se tomen en cuenta, sino que también sean representados en la vida política por los individuos que comparten su experiencia y su identidad.

Se esgrime que la presencia de estos grupos pone en duda, de múltiples maneras, las estructuras existentes de exclusión y de marginalización. En primer lugar, el hecho de que los miembros del grupo excluido estén presentes en la mesa en la que se estudian las decisiones tiene un valor simbólico. La representatividad no sólo debe existir, sino que también tiene que poder verse. En esta perspectiva, la participación tiene un aspecto expresivo: los ciudadanos actúan para expresar sus sentimientos y su identidad.

Sin embargo, la política de presencia —tal y como la perciben, por ejemplo, los movimientos feministas o algunas organizaciones de personas inválidas— reposa sobre la hipótesis de que esta presencia directa de representantes del grupo influye en la toma de decisiones. Abriría el proceso de decisiones y crearía las condiciones para una defensa más enérgica de los intereses a los que se aspira. Además, facilitaría las transformaciones dando a las categorías anteriormente excluidas el tiempo y la oportunidad para construir sus preferencias políticas y expresar sus preocupaciones.

D. *Democracia deliberativa*

Uno de los elementos del debate sobre la participación, que es más relevante hoy que hace unos treinta años, es la política de deliberación. Los que sostienen esta idea critican los argumentos favorables al acercamiento utilitario y a la política de presencia, porque dichos argumentos les parecen demasiado orientados al interés personal. A diferencia de los partidos de la democracia directa o participativa, los de la democracia deliberativa no ven necesariamente en una participación máxima un bien en sí.

Aunque, sin embargo, apoyan una amplia participación, desapruaban las estructuras que reflejan una concepción utilitaria de la política, reducida a un conflicto de intereses en el cual el gobierno tiene por cometido encontrar un equilibrio entre las demandas opuestas. Las instituciones políticas deben más bien ser concebidas para permitir a los ciudadanos que creen relaciones entre ellos en el marco de las deliberaciones o de las argumentaciones, y no sólo en calidad de negociadores en busca de intercambios.

Los defensores de esta idea sugieren, sobre todo, que la política debe implicar un razonamiento, un debate abierto y una reflexión sobre las opiniones de los demás. Si la mayor parte no cree obligatoriamente de manera simplista en el descubrimiento de soluciones de “interés general”, todos opinan que durante la deliberación aparecen posiciones y elementos de entendimiento nuevos. La participación estructurada de manera deliberativa llevaría de este modo a soluciones inéditas y a una toma de decisiones más satisfactoria.

*2. Los motivos de participación*⁴¹

Evidentemente, los motivos de participación son variables. El ciudadano antepone el aspecto utilitario, expresivo o deliberativo, o la toma como un deber cívico. Confiere la legitimidad requerida a los órganos públicos, así como los conocimientos necesarios para una toma de decisiones eficaz. Por último, permite asegurar el apoyo activo a los ciudadanos para llegar a un objeto concreto.

En términos instrumentales, la participación puede ser considerada como un medio para que los individuos alcancen sus objetivos. Contribuyen a una acción si una cuestión les interesa lo suficiente y si piensan que vale la pena hacer este esfuerzo. En la mayor parte de los casos, sin embargo, los ciudadanos permanecen inactivos. Algunos estiman que esta apatía es el resultado de un nivel de interés muy bajo. Para otros, refleja un poder político inadecuado.

Algunos aprecian la participación en sí misma, estimando que expresa el interés de la colectividad de la que son parte y ofrece la posibilidad de iniciarse en el arte de la ciudadanía. Puede parecer difícil en el mundo moderno limitarse a esta idea clásica, incluso romántica, de la participación.

Para los defensores de una política de presencia, la participación de representantes de los grupos excluidos tiene una importancia simbólica y utilitaria. Demuestra la inclusión del grupo y de sus intereses y ofrece un mejor entorno para trabajar a favor de estos últimos. No es necesario que todos los miembros del grupo se comprometan en la actividad política, pero sí la presencia, en el espacio en el que se toman las decisiones, de representantes con los que puedan identificarse y que hayan compartido su experiencia, lo cual facilitará la expresión de sus intereses colectivos.

⁴¹ Seguimos las conclusiones del Observatorio Internacional para la Democracia Participativa, Documentos INAP-25, 1999.

Los que apoyan la participación estructurada con objeto de ampliar el debate se sitúan en otra perspectiva. Sostienen que la participación no tiene valor en sí, y su objetivo primordial es la creación de una estructura de deliberación que permita a los ciudadanos intercambiar opiniones, revisar su comprensión sobre cuestiones importantes y encontrar soluciones comunes. Es conveniente entonces alentar la participación de un abanico limitado de personas, de manera que se fomente el debate y la búsqueda del interés general.

El debate sobre las posibles opciones en materia de reforma depende de la razón de ser de la participación o del valor que se le atribuya. Encontramos, sin duda, en todos los Estados una mezcla de estas motivaciones con quizá una predominancia del punto de vista realista o utilitario. Además de esto, el reto consiste en crear sistemas de democracia local en los que los ciudadanos tengan la posibilidad de participar, pero que, en caso de que éstos eligieran no explotar estas posibilidades, permanezcan legítimas y eficaces. Los puntos cruciales son el carácter abierto de las instituciones y la conciencia de los ciudadanos que pueden influir en una decisión si sienten la necesidad.

Por otra parte, muchos Estados desean encontrar en su régimen de democracia local una mayor capacidad de participación, reflejada por la presencia de varios grupos sociales y económicos y/o la capacidad de comprometerse en una política más deliberativa y más orientada hacia la reflexión, que reúna los múltiples intereses en busca de una visión común de colaboradores con vistas a una acción colectiva.

*3. Tendencias generales que marcan la participación*⁴²

La experiencia de la participación de los ciudadanos en sus diversas formas varía de un país a otro. Existe, sin embargo, un cierto número de tendencias generales, que se manifiestan con diversos grados en todos los Estados miembros del Consejo de Europa. Estas tendencias demuestran que es importante que todos los países vigilen la calidad de la participación de los ciudadanos en la vida local preparando programas destinados a responder las necesidades a medida que éstas toman un carácter

⁴² Informe del Comité Director para la Democracia Local y Regional del Consejo de Europa, Municipios y Regiones de Europa, en *La participación de los ciudadanos en la vida pública local*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, 2002.

de urgencia. Las tendencias generales que marcan la participación en todos los países son las siguientes:

A. El impacto de las nuevas técnicas de información y de comunicación

Estas técnicas proporcionan a los ciudadanos los medios para intercambiar rápidamente información y conocimientos. También ofrecen nuevas oportunidades para pronunciarse mediante el voto o, de un modo más amplio, intervenir en las decisiones gubernamentales. La tecnología no determina la política, pero sí presenta nuevas expectativas y posibilidades.

B. El impacto de la globalización en la estructura política local

Si existe desde hace algún tiempo toda una red de interconexiones mundiales, también es cierto que se ha producido una intensificación tanto de la internacionalización de los asuntos interiores de los Estados como de la envergadura de la toma de decisiones en el ámbito internacional. Las cuestiones económicas y medioambientales son, por ejemplo, dos campos en los que las dimensiones nacionales e internacionales están más ligadas que anteriormente. La internacionalización de la toma de decisiones, que aparece en la legislación, las reglas y los convenios a escala local, se manifiestan en numerosos sectores.

El proceso de globalización tiene incidencias en la política de los Estados a la vez que reduce el espacio dejado a la política local y, en definitiva, pone en duda el valor de la participación de los ciudadanos en la vida local. Si las “verdaderas” decisiones e influencias están en otra parte, ¿para qué sirve la política local? O, para darle la vuelta al razonamiento, si el gobierno legítimo se apoya en el acuerdo de aquellos a los que afecta una decisión, ¿cómo es posible que en un universo marcado por la globalización y las múltiples interconexiones pueda dejarse que este acuerdo se exprese dentro de los límites tradicionales de las estructuras políticas? El horizonte geográfico de la vida política se ha ampliado. Puede ser que los ciudadanos sean capaces de “pensar a escala mundial y de actuar a escala local”, pero la aparición de una sociedad global exige al menos una redefinición de la finalidad y del estilo de la vida política local.

C. El impacto de las estructuras cambiantes del empleo y del crecimiento económico

Las economías modernas exigen una mano de obra más instruida, una participación mayor de las mujeres en la vida profesional y, para muchos, un trabajo más intenso; mientras que algunos se ven obligados a integrarse más en la economía, otros están sufriendo la experiencia de la exclusión económica y social. Estas evoluciones afectan de diversas maneras a la propensión de tomar parte en la vida política. Aquellos que están más preparados son en general los ciudadanos que tienen un cierto grado de instrucción. Los obstáculos para el compromiso político ligados al sexo tienden a fundarse en los cambios más importantes que afectan a la sociedad.

Sin embargo, la intensidad de las exigencias profesionales limita el tiempo que muchos pueden consagrar a la política y el interés que puede aportarle, ya que los “logros” más importantes y los “éxitos” políticos que ponen de relieve la providencia del Estado pueden hacer que se pierda interés, en la medida en que pueden encontrar mejor camino en el sector privado. En cuanto a aquellos que sufren una exclusión económica y social, la desilusión, la apatía y un sentimiento de impotencia, pueden mantenerles separados de la vida pública.

4. Observatorio Internacional de Democracia Participativa

En Europa se ha puesto en marcha el “Observatorio Internacional de Democracia Participativa”, una red en la que han jugado un papel esencial como coordinadores las ciudades de Porto Alegre, Barcelona y Sant Denis. La primera Conferencia Internacional de Democracia Participativa se celebró en Porto Alegre en noviembre de 1999, y en ella las cien ciudades participantes suscribieron un documento en el que se resumían los principios y objetivos inspiradores de la participación democrática de los ciudadanos en la toma de decisiones que les afectan. En el transcurso de la II Conferencia Internacional de Democracia Participativa, celebrada en Saint Dennis en septiembre de 2000 bajo el lema “Por un derecho a la ciudad: hacia una nueva ciudadanía”, y muy conectada con la II Conferencia Europea sobre los Derechos Humanos en la Ciudad, se ha llegado aún más lejos desde el llamado “Presupuesto Participativo” de

Porto Alegre, en virtud del cual los vecinos tienen la posibilidad, a través de medios técnicos, de intervenir en la determinación de los gastos municipales, u otras propuestas, como la gestión de barrios, el plan estratégico de decisiones, etcétera. En Saint Dennis se puso de manifiesto que los municipios son los lugares donde se producen de forma más clara las tensiones, las desigualdades y las exclusiones, y que la democracia participativa se configura como algo que favorece la convivencia, la libertad y la igualdad de los ciudadanos. Por ello se crea como espacio internacional de intercambio y de reflexión el Observatorio Internacional de Democracia Participativa, que nace con el objetivo de promover el enfoque participativo, inscribiéndolo en una dinámica de intercambio con fuerza de valor universal y vocación de ampliarse a otros niveles de decisión.

En el Forum 2004⁴³ en Barcelona se presentó la Carta de los Derechos Emergentes. El artículo 7o. está dedicado a la democracia participativa y a los derechos conexos que ella implica. En dicho numeral se establece que todos los seres humanos y los pueblos en que se integran tienen derecho a participar activamente en los asuntos públicos y a disfrutar de una administración democrática en todos los niveles de gobierno.

Este derecho humano fundamental comprende los siguientes derechos:

1. El derecho a la ciudad, que asegura que todo ser humano y los pueblos en que se integran encuentren en la ciudad las condiciones para su plena realización política, económica, social, cultural y ecológica.
2. El derecho a la movilidad universal, que reconoce el derecho de toda persona a migrar y establecer su residencia en el lugar de su elección.
3. El derecho universal al sufragio activo y pasivo, que ampara el derecho de toda persona mayor de edad, con independencia de su nacionalidad, al sufragio activo y pasivo en todos los procesos electorales y consultas populares que se celebren en su lugar de residencia habitual.
4. El derecho a ser consultado, que garantiza que el derecho de todos los seres humanos a ser consultados colectivamente en las decisiones que les afecten.
5. *El derecho a la participación, que implica el derecho de toda persona y de los pueblos en que se integran a participar, mediante cauces*

⁴³ www.forum 2004barcelona.com, carta de los derechos humanos emergentes.

ágiles y eficaces, en la adopción y control de decisiones públicas en las materias que les conciernan, así como a impugnar ante los tribunales aquellas decisiones respecto de las que aleguen un derecho o un interés directo o indirecto como fundamento de su legitimación (cursivas nuestras).

6. El derecho a la vivienda y a la residencia, que garantiza a todo ser humano el derecho a mantener su residencia en el lugar donde tiene sus relaciones sociales, en sus entornos significantes, o a tener otro de su libre elección.
7. El derecho al espacio público y a la monumentalidad, que supone el derecho a un entorno articulado por un sistema de espacios públicos y dotados de elementos de monumentalidad que les den visibilidad e identidad.
8. El derecho a la belleza, de manera que el espacio urbano incorpore una dimensión estética y un urbanismo armonioso y sostenible como prueba de la calidad urbana.
9. El derecho a la identidad colectiva en la ciudad, que significa el derecho a una organización interna del espacio urbano que facilite la cohesión sociocultural de las comunidades.
10. El derecho a la movilidad y a la accesibilidad, pues toda persona tiene derecho a un tráfico ordenado y respetuoso con el medio ambiente y a moverse con facilidad por la ciudad metropolitana. Toda persona discapacitada tiene derecho a que se facilite su movilidad y a la supresión de todas las barreras arquitectónicas.
11. El derecho a la conversión de la ciudad marginal en ciudad de ciudadanía, que implica el derecho de toda persona a habitar en zonas urbanas de calidad, con carácter de centralidad.
12. El derecho al gobierno metropolitano o plurimunicipal, que garantiza el derecho de toda persona, por razones de participación y de eficacia de la gestión pública, a un gobierno local de proximidad que, en las regiones más urbanizadas, puede tener una dimensión plurimunicipal o metropolitana.

La Carta de la Autonomía Municipal Iberoamericana, núcleo fundamental de la doctrina municipalista de la OICI, es un instrumento para la democracia y la participación de todos los ciudadanos. Así, en su apartado séptimo determina como fundamental la incorporación de los ciudadanos a los procesos de gobierno y a la gestión municipal, determinando

que para ello deben facilitarse las vías y los cauces para una participación ciudadana efectiva.⁴⁴

5. *Proximidad y subsidiariedad*⁴⁵

La administración municipal está siempre en contacto directo y personal con los ciudadanos. Esto tiene implicaciones en el tipo de funciones que dentro del sistema se le atribuyen; en las condiciones y formas de desempeñar esas funciones y en la relación de intermediación entre los ciudadanos y otros gobiernos que en muchas ocasiones le corresponde desarrollar.

- a) La diferenciación de funciones entre los distintos niveles de gobierno-administración responde a una distribución competencial legalmente establecida. Los ciudadanos no acostumbran a conocerlo y acuden a la administración más cercana y asequible. Al municipio le demandan soluciones en relación con las políticas públicas que más influyen de forma directa y cotidiana en su vida. Suelen ser servicios públicos con alta variación de la necesidad individual, de carácter frecuente, directo y localizados territorialmente. Pero no sólo servicios; esto afecta también a políticas reguladoras y de defensa del orden interno. Cuando un problema social afecta a personas y colectivos específicos aparece localizado en un ámbito territorial y resulta cotidiano; los ciudadanos buscan y exigen soluciones al municipio. Son servicios y funciones muy visibles, sometidos a un control, presión y exigencia de los destinatarios. Si funcionan mal, la crítica y la desafección son inmediatas; si mejoran y responden adecuadamente a las demandas o expectativas, el reconocimiento también lo es.
- b) El gobierno local muestra una gran accesibilidad. En el desarrollo de las políticas públicas municipales, los ciudadanos y los grupos tienen más posibilidades de influir. Por el tamaño del “escenario” y por las relaciones que en él se dan, la política municipal es más permeable a los intereses sociales y a los requerimientos ciudadanos.

⁴⁴ Documentos OICI, Madrid, 1999.

⁴⁵ Seguimos lo planteado por Merino Estrada, Valentín, “La calidad total en la administración local. Fundamentos y orientaciones básicas”, *REAL*, Madrid, núm. 291, INAP, 2003.

- c) Por su cercanía, el gobierno local actúa como agente de intermediación entre la sociedad y el sistema político en su conjunto; entre el sector público y privado; entre intereses de distintos niveles y entre gobiernos que mantienen competencias en su ámbito territorial. En este contexto, el gobierno local asume una función de liderazgo, de dinamización y conducción del desarrollo social, de extraordinaria importancia.

Todo esto provoca una tendencia expansiva en las tareas y en los gastos, más allá de las competencias formales atribuidas que exige la pronta y efectiva aplicación del principio de subsidiariedad, consagrado en la Carta Europea de la Autonomía Local: “el ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. La atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud y la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía”.⁴⁶ La subsidiariedad no es sólo cuestión de proximidad, sino también de capacidad, de forma que las políticas las desarrolle la administración que asegure mayor calidad: satisfacción a costes razonables. Los municipios están mejor situados para lograrlo, pero necesitan los medios, tanto económicos como estructurales, para poder hacerlo. Por ello en España, por ejemplo, se habla desde hace tiempo del desarrollo del pacto local o “segunda descentralización”.

Los municipios, en atención al factor proximidad, son el escenario más propicio para fortalecer la participación del ciudadano corriente en las políticas públicas y para gestionar con sistemas efectivos de calidad.

6. *Configuración en Venezuela*

A. *Desarrollo constitucional*

El Constituyente de 1999, inspirado en la más eufórica doctrina de la participación, señaló en el preámbulo de la Constitución, que se aspira a una sociedad democrática y participativa. Así, redactó el artículo 60. constitucional, en el que determinó que el gobierno de la República es y será siempre democrático y participativo. En esta sintonía, el artículo 158 constitucional establece:

⁴⁶ Cartas de Autonomía Local, Granada, UIM, 1994.

La descentralización, como política nacional, debe profundizar la democracia, *acercando el poder a la población* y creando las mejores condiciones, tanto para el ejercicio de la democracia como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales (cursivas nuestras).

Más claro y contundente es el contenido del artículo 62 constitucional, que consagra un amplio derecho de participación en los asuntos públicos a los ciudadanos y a las organizaciones de la sociedad civil, al establecer:

Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de *participar* libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas.

La participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo. Es obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica (cursivas nuestras).

Son varios los organismos constitucionalmente delineados como mecanismos para desarrollar la democracia participativa. Así, tenemos el Consejo Federal de Gobierno (artículo 185), los consejos estatales de planificación y coordinación de políticas públicas (artículo 166), y en el ámbito local los consejos locales de planificación pública (artículo 182). Todos ellos admiten representación de la comunidad organizada.

Al regular la Constitución la configuración de la administración pública (artículos 141 al 143), se consagran principios que promueven el desarrollo de una gerencia pública moderna, insistiendo en que ésta está al servicio de los ciudadanos y debe orientarse por los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, transparencia, rendición de cuentas, y responsabilidad.

En el ámbito local no se podía esperar menos, dada la trayectoria de la legislación municipal preexistente y sus avanzados principios en la materia.⁴⁷ De especial interés es el contenido del artículo 184 constitucional, que determina que la ley creará mecanismos abiertos y flexibles para que los estados y los municipios descentralicen y transfieran a las comunidades y grupos vecinales organizados los servicios que éstos gestionen pre-

⁴⁷ Aparecen principios fundamentales de participación en la Ley Orgánica de Régimen Municipal, de 1989, y en el Reglamento sobre Participación de la Comunidad, de 1990.

via demostración de su capacidad para prestarlos. Así, dicho artículo señala que debe promoverse

1. La transferencia de servicios en materia de salud, educación, vivienda, deporte, cultura, programas sociales, ambiente, mantenimiento de áreas industriales, mantenimiento y conservación de áreas urbanas, prevención y protección vecinal, construcción de obras y prestación de servicios públicos. A tal efecto, podrán establecer convenios cuyos contenidos estarán orientados por los principios de interdependencia, coordinación y corresponsabilidad.
2. La participación de las comunidades y ciudadanos y ciudadanas, a través de las asociaciones vecinales y organizaciones no gubernamentales, en la formulación de propuestas de inversión ante las autoridades estatales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión, así como en el ejecución, evaluación y control de obras, programas sociales y servicios públicos en su jurisdicción.
3. La participación en los procesos económicos que estimulen las expresiones de la economía social, tales como cooperativas, cajas de ahorro, mutuales y otras formas asociativas.
4. La participación de los trabajadores y trabajadoras y comunidades en la gestión de las empresas públicas mediante mecanismos autogestionarios y cogestionarios.
5. La creación de organizaciones, cooperativas y empresas comunales de servicios, como fuentes generadoras de empleo y de bienestar social, proponiendo a su permanencia mediante el diseño de políticas donde aquéllas tengan participación.
6. La creación de nuevos sujetos de descentralización a nivel de las parroquias, las comunidades, los barrios y las vecindades, a los fines de garantizar el principio de las corresponsabilidades en la gestión pública de los gobiernos locales y estatales y desarrollar procesos autogestionarios y cogestionarios en la administración y control de los servicios públicos estatales y municipales.
7. La participación de las comunidades en actividades de acercamiento a los establecimientos penales y de vinculación de éstos con la población.

Este artículo pudiera lucir peligroso ante la rotundidad de intervención en temas de gobierno y administración efectiva, superando los lími-

tes de la participación en órganos consultivos. La experiencia nos dirá si el Constituyente acertó con esta norma. Si diremos que la nueva realidad del Estado en Venezuela presenta un escenario donde han irrumpido las masas populares en protagonismo espectacular, ignoradas por más de cuarenta años de vigencia del sistema centralizado de partidos. Para algunos, más que en la idea o en el slogan de la participación administrativa, podría insistirse en la de transparencia administrativa, instrumentable a través de una pluralidad de formas concretas de alcance más amplio, subjetiva y objetivamente, que la propia idea de la participación.⁴⁸

Lo que sí es notorio en el proceso de descentralización municipal en toda Iberoamérica, como debate de actualidad, es el espacio importante que tiene el tema de la participación ciudadana, como intento de aproximar la gestión municipal a los ciudadanos y promover la participación de estos últimos en los asuntos que, como miembros de una comunidad, les afectan directamente.⁴⁹ Se trata, en definitiva, de incorporar a la comunidad en el desarrollo local, involucrando a los vecinos y haciéndoles partícipes en la toma de decisiones que les afecten.⁵⁰ La Constitución venezolana de 1999, la última del siglo XX y la primera del siglo XXI, está henchida de este fenómeno que recorre las sociedades de nuestra América hispana: aspira a lograr una democracia directa municipal.⁵¹

En suma, los procesos de desarrollo local deben implicar una decisiva participación de la comunidad, facilitándose por parte de las estructuras municipales los instrumentos para que sea real, o bien, cuando las circunstancias lo requieran, modificarlos para su adecuación. Es de gran importancia para los gobiernos locales que la población esté organizada a través de las más diversas expresiones (barrios, asociación de vecinos, parroquias, centros culturales u otras formas). El municipio no puede permanecer ajeno al grado de organización comunitaria ni al desarrollo de su capacidad para promover iniciativas. Una comunidad bien organi-

⁴⁸ Sánchez Morón, Miguel, *La participación del ciudadano en la administración pública*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1980.

⁴⁹ Ballesteros Fernández, Ángel, "La participación de los ciudadanos en el gobierno local", *Memorias del V Congreso Iberoamericano de Municipalistas*, Granada, UIM-CEMCI, 2000, tomo I.

⁵⁰ Castro Bermejo, Cristina, "Descentralización municipal y participación ciudadana en Iberoamérica", *Revista Iberoamericana de Administración Pública*, Madrid, INAP, núm. 2, 1999.

⁵¹ Orduña Rebollo, Enrique, *Democracia directa municipal, concejos y cabildos abiertos*, Madrid, Civitas, 1994.

zada es más poderosa, más representativa, de las inquietudes vecinales y más capaz de hacer valer con garantía esos anhelos. Es unánime entre los municipalistas la idea de que el municipio conforma, hoy por hoy, el espacio adecuado y necesario para la descentralización y la participación. Es la premisa indiscutible para el avance democrático, entendido éste no sólo como modelo político, sino también como modo de vida. La misión del municipio es la adopción de mecanismos que favorezcan la ampliación de dicha participación, especialmente cuando está en juego la formulación de políticas y la definición de prioridades de interés para los vecinos.

No debe olvidarse que, junto al énfasis puesto en la creación de un municipio participativo, existen también otros factores que se oponen a ello.⁵² Ya sea por causas de naturaleza estructural, asociadas a estilos y conductas político-administrativas ancladas en el pasado (clientelismo, burocratismo), ya sea por la mentalidad de la comunidad sujeta a un tradicionalismo y paternalismo desfasado. Lo cierto es que no siempre pueden alcanzarse las metas de una participación eficaz y verdadera. Únicamente vencidos estos obstáculos y en plena autonomía, los municipios pueden cumplir los objetivos que lo justifican: ser una escuela de política y gobierno; ser un agente de desarrollo socioeconómico y ser una entidad que presta servicios públicos.

Los gobiernos locales, en mayor medida que los demás, por su proximidad al ciudadano, no pueden estar ni actuar aislados ni ajenos a los ciudadanos; deben procurar ser receptivos e informar sobre sus procesos decisivos y de gestión, sin perder de vista la calidad y eficiencia en la prestación de los servicios públicos.⁵³

Creemos propicio este contexto para recordar lo que el Tribunal Constitucional español ha dicho al respecto:

...la participación directa que en los asuntos públicos ha de corresponder a los ciudadanos es la que se alcanza a través de las consultas previstas en la propia Constitución, procedimientos éstos en los que habrán de hacerse presentes, sin duda, los partidos y, en general, las organizaciones políticas mas no como titulares del derecho mismo a la participación, sino en lo que a los partidos políticos se refiere, como instrumentos fundamentales que son para hacerla posible, concurriendo como la Constitución quiere a la formación y manifestación de la voluntad popular (STC 63/1987, del 20 de mayo).

⁵² Feo la Cruz, *op. cit.*, nota 36.

⁵³ Iglesias Martín, *op. cit.*, nota 35.

El municipio delineado en la Constitución de 1999 persigue evidentemente profundizar la democracia, haciendo del gobierno local un medio franco para la participación ciudadana en los asuntos que le son propios y más vinculados.

La formación y apoyo a la comunidad para promover, fortalecer y desarrollar cabalmente su presencia en aquellos asuntos trascendentes constituye indudablemente un mecanismo de consolidación y rejuvenecimiento institucional, pues acerca al ente formal a su interlocutor natural, que es la sociedad civil, y con ello vigoriza su esencia, sin caer en la tentación de adaptaciones miméticas que sólo ofrecen una simple apariencia. Así, no queda duda de que la opción está en el afianzamiento del municipio como instrumento de la democracia.⁵⁴

Enrique Orduña ha advertido con relación a la participación en la vida local, que “...la democracia directa municipal ha sido ignorada, postergada e incluso perseguida, unas veces con la disculpa de alteraciones y tumultos, otras por un pretendido anacronismo o en aras de una racionalización tecnocrática y economicista más peligrosas que las anteriores”.⁵⁵

B. Desarrollo legislativo

En Venezuela parece, al menos, que con el desarrollo de la legislación al respecto no se está ignorando ni postergando el anhelo de esa democracia directa municipal.

7. Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública

Para desarrollar los principios constitucionales previstos en el artículo 182, que crea el Consejo Local de Planificación Pública, aunque con cierta demora, fue decretada por la Asamblea Nacional la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública, del 12 de junio de 2002. El Consejo Local de Planificación Pública es un órgano nacido con la finalidad de articular el principio de la participación en el gobierno local. El Constituyente, animado por el cambio que implica avanzar de una democracia representativa a una democracia participativa, incorpora a la ciudadanía en la planificación pública local. Luce como una respuesta concreta en el

⁵⁴ Rodríguez García, Armando, “Marco institucional del municipio contemporáneo”, *Revista de Derecho Público*, núm. 51, 1992.

⁵⁵ *Democracia directa municipal, concejos y cabildos abiertos*, Madrid, Civitas, 1994.

escenario local a la ola de cambios que se están produciendo en Venezuela. Así, por mandato constitucional, la comunidad forma parte de la organización local.

Este consejo será presidido por el alcalde o alcaldesa e integrado por los concejales y concejalas, los presidentes o presidentas de las juntas parroquiales y representantes de organizaciones vecinales y otras de la sociedad organizada, de conformidad con las disposiciones que establezca la ley. Estamos en presencia de un órgano colegiado, cuyo número de integrantes variará según el número de concejales que haya en cada municipio, del número de juntas parroquiales, de la cantidad de organizaciones vecinales y otras de la sociedad organizada (fundaciones, asociaciones culturales, deportivas, educativas, etcétera) que funcionen en la localidad. La presencia de estos últimos integrantes fundamenta la importancia del consejo al desarrollar potencialmente el principio de la participación ciudadana. Es un órgano consultivo y de carácter auxiliar.

La Constitución no establece las funciones de este especial cuerpo colegiado, y deja tal tarea en manos del legislador ordinario. La exposición de motivos de la Constitución señala que el consejo tiene por objeto la planificación, coordinación y cooperación en la definición y ejecución de las políticas públicas. Este órgano no debe ser solamente consultivo. En una actual visión de gobernabilidad debe dársele más importancia a este concepto fundamental de planificación. Este órgano puede servir para calibrar la acción del gobierno local.

En desarrollo de su consagración constitucional, la Asamblea Nacional decretó la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública, publicada en la *Gaceta Oficial* el 12 de junio de 2002, núm. 37.463. Esta ley tiene por objeto establecer las disposiciones y bases para la organización y funcionamiento de los consejos locales de planificación pública, para hacer eficaz su intervención en la planificación que conjuntamente efectuará con el gobierno municipal respectivo, y el concurso de las comunidades organizadas (artículo 1o.). El consejo local de planificación pública es el órgano encargado de la planificación integral del gobierno local, para lo cual se sujetará a lo dispuesto en el artículo 55 del Decreto 1.528 con Fuerza de Ley Orgánica de Planificación, con el propósito de lograr la integración de las comunidades organizadas y grupos vecinales mediante la participación y el protagonismo dentro de una política general de Estado, descentralización y desconcentración de competencias y recursos, de conformidad con lo establecido en la Constitución de la Re-

pública Bolivariana de Venezuela. Cada consejo local de planificación pública promoverá y orientará una tipología de municipio atendiendo a las condiciones de población, nivel de progreso económico, capacidad para generar ingresos fiscales propios, situación geográfica, elementos históricos, culturales y otros factores relevantes. En todo caso, el consejo local de planificación pública responderá a la naturaleza propia del municipio (artículo 2o.).

Todo lo referente a la integración, funciones, forma de elección de sus miembros, presupuesto, funcionamiento, etcétera, han sido desarrollados ampliamente en el capítulo de este trabajo referido a los órganos principales del poder público municipal, al cual nos remitimos.

8. *Ley Orgánica del Poder Público Municipal*

Así las cosas, aparece en el escenario normativo la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, del 8 de junio de 2005, y consagra todo el título VI a la participación protagónica de los ciudadanos en la gestión local. De por sí el título es sugestivo, aunque sea más formal que real, esperando que no se convierta en un brindis al sol.

La Ley establece unos principios generales de la actuación municipal sobre la participación siguiendo de cerca los consagrados en la Constitución, y también determina los mecanismos concretos para el ejercicio de dicha participación.

A. *Principios generales*

1. Referencia al municipio como unidad política primaria "...para el efectivo ejercicio de la participación protagónica del pueblo en los asuntos propios de la vida local" (artículo 1o.); la promoción de la participación (artículo 4.9); incluir la participación en su gestión pública (artículo 2o.); como espacio primario para la participación (artículo 7o.).
2. La parroquia como demarcación local que debe promover la participación (artículos 30 y 37).
3. Referencia a la normativa de las mancomunidades que deben contener los mecanismos de participación (artículo 43).
4. La participación en los municipios indígenas (artículos 50 y 279).

5. Los municipios y demás entidades locales deberán favorecer la constitución y desarrollo de las diversas formas de organización de la sociedad, destinadas a la defensa de los intereses colectivos. También deberán facilitar a dichas organizaciones, la información sobre la gestión pública local y dentro de sus posibilidades, el uso de los medios públicos y el beneficio de subsidios o aportes para la realización de sus fines; además, promover, facilitar y proveer la formación ciudadana a través de programas diseñados a tal fin (artículo 260).
6. La participación protagónica del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública municipal es el medio necesario para garantizar su completo desarrollo tanto individual como colectivo, dentro del municipio. Las autoridades municipales deberán promover y garantizar la participación de los ciudadanos y ciudadanas en la gestión pública y facilitar las formas, medios y procedimientos para que los derechos de participación se materialicen de manera efectiva, suficiente y oportuna (artículo 253).
7. Los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a obtener información general y específica sobre las políticas, planes, decisiones, actuaciones, presupuesto, proyectos y cualesquiera otras del ámbito de la actividad pública municipal. Asimismo, podrán acceder a archivos y registros administrativos, en los términos de la legislación nacional aplicable. Igualmente, tienen derecho a formular peticiones y propuestas, y a recibir oportuna y adecuada respuesta; a la asistencia y apoyo de las autoridades municipales en sus actividades para la capacitación, formación y educación a los fines del desarrollo y consolidación de la cultura de participación democrática y protagónica en los asuntos públicos, sin más limitaciones que las dictadas por el interés público y la salvaguarda del patrimonio público (artículo 254).
8. Los ciudadanos y ciudadanas de la parroquia tienen el derecho y el deber de participar (artículo 278).
9. El concejo municipal requerirá, de conformidad con lo que dispongan los reglamentos, la cooperación vecinal para labores de asesoramiento (artículo 270).
10. La obligación de los municipios de promover la participación ciudadana (artículos 56, 70, 71, 256 y 270).
11. Obligación de los órganos del poder público local de incorporar la participación en la gestión pública (artículos 75, 88 y 95).

12. Que la administración local involucre a los ciudadanos en su función (artículo 76).

B. *Expresiones*

Para efectos de la Ley, los derechos de participación en la gestión local se ejercen mediante actuaciones de los ciudadanos y ciudadanas, y de la sociedad organizada, a través de sus distintas expresiones, entre otras:

1. Obteniendo información del programa de gobierno del alcalde o alcaldesa, del plan municipal de desarrollo, de los mecanismos para la elaboración y discusión de las ordenanzas, y, en especial, de la formulación y ejecución del presupuesto local; de la aprobación y ejecución de obras y servicios, de los contenidos del informe de gestión y de la rendición de cuentas, en términos comprensibles a los ciudadanos y ciudadanas.
2. Presentando y discutiendo propuestas comunitarias prioritarias en la elaboración del presupuesto de inversión de obras y servicios, a cuyo efecto el gobierno municipal establecerá mecanismos suficientes y oportunos.
3. Participando en la toma de decisiones, a cuyo efecto las autoridades municipales generarán mecanismos de negociación, espacios de información suficiente y necesaria e instancias de evaluación (artículo 255).

C. *Medios de participación*

Los medios de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía, son aquellos a través de los cuales los ciudadanos y ciudadanas podrán, en forma individual o colectiva, manifestar su aprobación, rechazo, observaciones, propuestas, iniciativas, quejas, denuncias y, en general, para expresar su voluntad respecto a asuntos de interés colectivo.

Los ciudadanos y ciudadanas, y sus organizaciones, tienen el derecho y el deber de utilizar los medios de participación señalados en la ley. Los municipios deberán legislar acerca de los requisitos exigibles para demostrar el interés legítimo local de aquellos interesados en el ejercicio de alguno de estos medios de participación, sin menoscabo de los derechos

y limitaciones que establece la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la legislación aplicable (artículo 262).

Los medios de participación serán desarrollados de acuerdo con la realidad y condiciones de cada municipio, mediante los instrumentos jurídicos correspondientes, para señalar los requisitos, procedimientos, periodos, condiciones y demás elementos que se requieran para hacer efectivo su cumplimiento en el municipio, de conformidad con lo establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en la LOPPM y en otras normas (artículo 257).

Los medios de participación son, entre otros, los siguientes (artículo 260 al 277): 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. El enunciado de estos medios específicos no excluye el reconocimiento y desarrollo de otras formas de participación en la vida política, económica, social y cultural del municipio (artículo 261).

a. Cabildos abiertos

La iniciativa para convocar a cabildos abiertos corresponde al concejo municipal, a las juntas parroquiales por acuerdo de la mayoría de sus integrantes; al alcalde o alcaldesa y a los ciudadanos y ciudadanas, de conformidad con lo establecido en la respectiva ordenanza (artículo 263). Las decisiones adoptadas en cabildos abiertos serán válidas con la aprobación de la mayoría de los presentes, siempre y cuando sean sobre asuntos atinentes a su ámbito espacial y sin perjuicio de lo establecido en la legislación respectiva (artículo 264).

b. Asambleas ciudadanas

La asamblea de ciudadanos y ciudadanas es un medio de participación en el ámbito local de carácter deliberativo, en la que todos los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a participar por sí mismos, y cuyas decisiones serán de carácter vinculante (artículo 265). Estará referida a las materias que establece la ley correspondiente, debe ser convocada de manera expresa, anticipada y pública. Sus decisiones tienen carácter vinculante para las autoridades; deben contribuir a fortalecer la gobernabilidad, impulsar la planificación, la descentralización de servicios y recur-

sos, pero nunca contrarias a la legislación y los fines e intereses de la comunidad y del estado (artículo 266).

Todo lo referido a iniciativa, procedimiento, ámbito, materia, validez, efectos vinculantes y comisión de control y seguimiento, será desarrollado por la ley especial que trata la materia. Esto pudiera dificultar en la práctica el funcionamiento de dicha figura.

c. Consultas públicas

El consejo municipal deberá consultar a los ciudadanos y ciudadanas y a la sociedad organizada, durante el proceso de discusión y aprobación de los proyectos de ordenanzas, a los fines de promover la incorporación de sus propuestas. Esta consulta se hará a través de diversas modalidades de participación, que garanticen una consulta abierta a los efectos de aprobar su contenido, todo de acuerdo con lo establecido en su reglamento interior y de debates, y demás normativas relativas a la materia de participación.

El incumplimiento de este requisito será causal para la nulidad del respectivo instrumento jurídico (artículo 268).

Los actos de efectos generales que afecten el desarrollo y la conservación ambiental del municipio o de la parroquia deberán ser consultados previamente por las autoridades municipales entre las organizaciones vecinales y otras de la sociedad organizada. En caso contrario, estarán viciados de nulidad absoluta (artículo 269).

d. Iniciativa popular

El concejo municipal deberá abrir espacios de discusión e intercambios de opiniones a los ciudadanos y ciudadanas para considerar materias de interés local. Estas materias serán inscritas en el orden del día, y en dicha sesión, el público asistente podrá formular preguntas, emitir opiniones y hacer proposiciones. El concejo municipal deberá dar a los vecinos, respuesta oportuna y razones a los planteamientos y solicitudes de éstos. En todo caso, para la celebración de esta reunión se convocará, entre otras, a organizaciones vecinales, gremiales, sociales, culturales, educativas y deportivas de la comunidad. En la ordenanza correspondiente se regularán, según la especificidad y diversidad municipal, las formas y procedimientos para hacer efectivo el ejercicio de este deber legal (artículo 267).

e. Presupuesto participativo

El presupuesto participativo es el resultado de la utilización de los procesos mediante los cuales los ciudadanos y ciudadanas del municipio proponen, deliberan y deciden en la formulación, ejecución, control y evaluación del presupuesto de inversión anual municipal. Todo ello con el propósito de materializarlo en proyectos que permitan el desarrollo del municipio, atendiendo a las necesidades y propuestas de las comunidades y sus organizaciones en el concejo local de planificación pública (artículo 271).

f. Control social

El control social es un mecanismo a través del cual todo ciudadano y ciudadana, individual o colectivamente, participa en la vigilancia y control de la gestión pública municipal, en la ejecución de programas, planes y proyectos, en la prestación de los servicios públicos municipales, así como en la conducta de los funcionarios públicos, para prevenir, racionalizar y promover correctivos (artículo 272). Los ciudadanos y ciudadanas y sus organizaciones ejercerán el control social sobre la gestión municipal. A estos fines, las autoridades municipales deberán dar la mayor publicidad a los de gestión de interés general, tales como proyectos, licitaciones, contrataciones, costos de las mismas y elementos relevantes. Para ejercer este control social, los ciudadanos y ciudadanas y sus organizaciones podrán solicitar la información y documentación administrativa que sean de interés para la comunidad; la administración municipal está en la obligación de suministrarlas (artículo 275). Al respecto, el artículo 259 de la Ley ya prevé que los ciudadanos tienen derecho a organizarse en contralorías sociales.

Los ciudadanos y ciudadanas podrán solicitar que, a través de alguno de los medios de participación previstos en el municipio, al alcalde o alcaldesa, los concejales o concejalas y el cuerpo colegiado de las juntas parroquiales rindan cuenta de una gestión determinada, antes de la finalización de su mandato (artículo 274).

g. Referendos

La solicitud y validez del referendo consultivo, revocatorio, abrogatorio o aprobatorio deberá cumplir con los requisitos establecidos en la

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y en la legislación electoral, y deberá hacerse ante el Consejo Nacional Electoral, el cual organizará, administrará, dirigirá y vigilará todos los actos relativos a los referendos. La convocatoria a referendos sobre un proyecto de ordenanza o cualquier materia objeto de consulta sólo podrá hacerse una sola vez, en el mismo periodo constitucional (artículo 276).

h. Iniciativa legislativa

Los ciudadanos y ciudadanas, en un porcentaje no menor al 0.1% de los electores del municipio, podrán presentar proyectos de ordenanzas o de modificación de las ya vigentes. Estos proyectos de ordenanzas deberán ser sometidos a la consideración del concejo municipal para su admisión o rechazo; previamente, el concejo municipal deberá fijar una reunión con los presentadores de la iniciativa legislativa a fin de discutir su contenido. Una vez examinado el proyecto, el congreso municipal deberá pronunciarse sobre su admisión o rechazo dentro de los treinta días siguientes a su presentación.

Una vez admitido el proyecto, el debate de éste deberá iniciarse en un lapso de treinta días siguientes. Si el debate no se inicia dentro del lapso antes señalado, el proyecto se someterá a consulta popular de conformidad con lo establecido en la legislación electoral. El concejo municipal deberá motivar el rechazo a la iniciativa, cuando sea el caso (artículo 277).

D. Organizaciones para la participación

Los ciudadanos y ciudadanas podrán organizarse con objeto de coadyuvar en el ejercicio del control, vigilancia, supervisión y evaluación de la gestión pública municipal (artículo 273). Dichas organizaciones ejercerán sus actividades sobre cualquier nivel o sector de la administración municipal y sobre particulares que cumplan funciones públicas. Estas organizaciones deben estar inscritas en un registro sistematizado, que a tal efecto llevará cada municipio.

Sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación nacional que regula la participación ciudadana, las organizaciones tendrán, entre otros, los siguientes deberes y obligaciones:

1. Comunicar a la ciudadanía los avances y resultados de los procesos de control, vigilancia, supervisión y evaluación realizados.

2. Presentar informes sobre los avances y resultados de sus actividades a los órganos y entidades que ejecutan el programa, proyecto o contrato, y realizan las recomendaciones que estimen pertinentes.
3. Remitir el informe de avances y resultados de sus actividades a los órganos de control fiscal y demás organismos públicos competentes.
4. Denunciar ante las autoridades competentes los actos, hechos u omisiones presuntamente irregulares que hubieran detectado.

En este aspecto observamos que el legislador no señala cuáles son esas organizaciones para la participación, y no hace referencia ninguna a las asociaciones de vecinos, que tanta importancia tenían en la legislación derogada. A pesar de ello, pensamos que pueden ser, conforme a esta norma, una forma válida y legítima para ejercer la participación ciudadana en la vida local.

E. Descentralización de servicios a las comunidades y grupos vecinales organizados

Los municipios, de acuerdo con su ordenanza y con las leyes que regulan la materia, descentralizarán y transferirán a las comunidades y grupos vecinales organizados la prestación de los servicios públicos municipales, previa demostración de su capacidad para prestarlos (artículo 280).

Los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a requerir y utilizar los servicios públicos locales y a participar en la formación de los planes y proyectos para su dotación, ejecución, gestión y evaluación. Igualmente, de forma organizada, tienen derecho a la gestión de los servicios públicos conforme a la legislación vigente respectiva. Asimismo, están obligados a contribuir al mantenimiento, preservación y mejora de la calidad de los mismos (artículo 258).

Las comunidades y grupos vecinales organizados que soliciten la descentralización o transferencia de un servicio público municipal deberán demostrar como mínimo (artículo 281):

1. Capacidad legal.
2. Formación profesional o técnica en el área relacionada con el servicio.
3. Experiencia previa en gestión de servicios públicos o en áreas afines del servicio solicitado.

4. Comprobación por certificación emitida por el municipio, de los planes de formación ciudadana.
5. Comprobación por certificación emitida, de curso en el área.
6. Legitimidad ante la comunidad involucrada.
7. Presentación del proyecto.
8. Cualquier otro que se determine en las leyes, reglamentos y ordenanzas.

La descentralización y la transferencia de servicios y recursos se harán mediante convenios, suscritos entre el municipio y la comunidad o grupo vecinal organizado legalmente constituido, previa elaboración del programa del servicio solicitado, de acuerdo con lo establecido en las normativas que regulan la materia (artículo 282). El municipio podrá intervenir el servicio o reasumir la prestación del servicio público transferido o descentralizado a comunidades y grupos vecinales organizados, cuando se deje de prestar el servicio o se preste deficientemente.

Para que proceda esta medida será necesario el voto favorable de la mayoría absoluta de los integrantes del concejo municipal (artículo 283).

El artículo 284 de la Ley deja en manos de los consejos legislativos de los estados, establecer el procedimiento de transferencia y la forma de supervisión de los servicios públicos a ser descentralizados y transferidos a los municipios, a las comunidades y a los grupos vecinales organizados.