

ildis

**Instituto
Latinoamericano
de Investigaciones
Sociales**

**Fundación
Friedrich
Ebert** 



PROPUESTA PARA LA REFORMA DEL REGIMEN MUNICIPAL ^(*)

Juan Jacobo Escalona

Caracas, Junio 1998

PROPUESTA PARA LA REFORMA DEL REGIMEN MUNICIPAL (*)

Juan Jacobo Escalona

Caracas, Junio 1998

(*) La presente investigación constituye un documento de trabajo que el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) somete al debate público. Como es usual en estos casos, las visiones, estimaciones, propuestas e interrogantes presentadas son entera responsabilidad del autor y en nada comprometen al ILDIS como institución patrocinante.

Coordinación ILDIS: Flavio Carucci T.
Coordinación CORDIPLAN: Fausto Fernandez Borge



C 99 - 02152

CONTENIDO:

I.- Antecedentes.- 1. La Base Constitucional del Régimen Municipal.- 2. Desarrollo legislativo del Régimen Municipal.- II.- Identificación razonada de las reformas requeridas y propuestas específicas.- 1.- La organización municipal.- 2.- La competencia municipal.- 3.- La Hacienda Pública Municipal.

I.- ANTECEDENTES:

En Venezuela, el régimen municipal venezolano, entendido como el conjunto de disposiciones de distinta jerarquía y naturaleza mediante las cuales se establece la organización de las entidades locales, y se estatuyen los órganos y funciones para su gobierno y administración, se sustenta en la Constitución sancionada en 1961, cuyos principios generales se encuentran desarrollados, en primer término, en la Ley Orgánica de Régimen Municipal sancionada originalmente en 1978 y reformada en 1984 y 1989, pero además en otros instrumentos legislativos nacionales aplicables, así como en la legislación de los estados sobre organización municipal y división político territorial, y en las ordenanzas y demás instrumentos jurídicos propios del municipio.

En la tradición municipalista, especialmente en la hispanoamericana, el más alto reconocimiento que puede conferirse a la institución municipal es el que se expresa en la consagración de su autonomía en la Carta Constitucional del Estado, y por la emancipación del Poder Municipal de poderes de tutela e intervención distintos al jurisdiccional. Ambos principios doctrinarios e histórico-políticos se cumplen por lo que respecta al sistema venezolano. En la Constitución vigente se hizo un reconocimiento amplio al municipio como elemento fundamental del sistema político y del ordenamiento institucional del Estado: el municipio es reconocido como la célula política primaria de la organización nacional, y se le dota de una cualidad esencial que es la autonomía. A diferencia de otros sistemas nacionales, el sistema venezolano le da un contenido a esa cualidad autonómica, expresado el mismo en tres dimensiones, a saber: la política, la administrativa y la financiera; además, el Constituyente de 1961 revistió esa autonomía de una garantía de gran significación y trascendencia, que se expresa en el

principio de que los actos del municipio no pueden ser impugnados sino por ante los órganos jurisdiccionales competentes conforme a la Constitución y las leyes. En suma, cabría admitir sin reticencias que en nuestro sistema "...la autonomía no sólo se estatuye en la forma general de un principio general y fecundo (Artículo 25 de la Constitución de la República), sino que se precisa en su mínimo de contenido político, administrativo y fiscal...y se asegura porque los actos municipales pueden ser impugnados exclusivamente en la vía jurisdiccional (Elpidio La Riva Mata: 'El Municipio: análisis y sistema de los principios constitucionales', en "Libro Homenaje a Rafael Caldera", Vol. I, p. 476; UCV, Caracas, 1979).

El referido Artículo 25 de la Constitución de la República sancionada en 1961 recogió la más importante innovación al sistema municipal tradicional, al consagrar al municipio como la unidad política primaria y autónoma de la organización nacional, corrigiéndose así la incongruencia hasta entonces presente en nuestro ordenamiento, de municipios como simples demarcaciones territoriales, dentro de una categoría administrativa territorial llamada distrito; y carentes de autonomía, sin personería jurídica ni atributos hacendísticos, sin poder de ordenanza ni órganos de representación.

La reordenación municipal consagrada en la Carta Fundamental de 1961 quedó, sin embargo, diferida hasta tanto se dictara la legislación orgánica en ella prevista, para desarrollar los principios constitucionales sobre organización de los municipios y demás entidades locales, por efecto de la Primera de las Disposiciones Transitorias de la Constitución. En 1978 fue sancionada la Ley Orgánica de Régimen Municipal, pero se incluyó en ella una disposición transitoria que dejaba diferida nuevamente la reordenación municipal, en su aspecto político territorial, hasta tanto las asambleas legislativas procedieran a dictar las respectivas leyes estatales, proceso que sólo quedó cumplido en 1988, después de una reforma puntual de la

Ley Orgánica en 1984, concebida para prorrogar el lapso de sanción de las señaladas leyes estatales.

La Ley Orgánica de Régimen Municipal sancionada en 1978 significó un esfuerzo muy meritorio, sin precedentes, para desarrollar la base constitucional sobre el municipio y las demás entidades locales, pero circunstancias derivadas en buena parte de la larga y artificiosa prórroga del régimen distrital heredado de la dictadura derrocada en 1958, impusieron un modelo legislativo en el cual se extremó el criterio regulador y prevaleció la uniformidad, cuando en el espíritu de la normativa constitucional se propiciaba la activa participación de los órganos legislativos estatales en la formación del régimen municipal y se planteaba claramente el postulado de la diversidad municipal.

En 1989 la Ley Orgánica experimentó una significativa reforma, cuya más notable innovación fue la definición de las ramas ejecutiva y deliberante del Poder Público Municipal, cada una con órganos propios de origen electivo: el alcalde y el concejo, con asignación de funciones distintivas. La reforma impuso con carácter general, sin embargo, la conocida modalidad de atribución de la presidencia del concejo al alcalde.

La Comisión Permanente de Política Interior de la Cámara de Diputados del Congreso de la República decidió abocarse, por órgano de una subcomisión especial, ahora Subcomisión de Estados y Municipios, al proceso de recabar recomendaciones y aportes específicos para la formación de un anteproyecto de reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal. En el proceso, iniciado en 1995, se ha hecho patente la necesidad de que la reforma no quede circunscrita a una reformulación puntual de algunos preceptos contenido en el vigente instrumento legal, sino que debe plantearse la superación de un modelo legislativo que fue concebido originalmente para una situación institucional imperante en

1978, sin precedentes legislativos y sin la gravitación de factores derivados del reciente pero vigoroso movimiento hacia la descentralización; por ello, propuse a la Comisión la premisa contenida en la expresión de que ***la reforma del régimen municipal venezolano no debería ser simplemente una reforma puntual de la Ley Orgánica de Régimen Municipal***, para significar que lo que debe ponerse en perspectiva y traerse a debate es la necesidad de una verdadera rearticulación del municipio, de sus competencias y potestades, de sus recursos, de sus órganos, en un marco integrado de vinculaciones institucionales y en el contexto de las tendencias reorganizadoras del Estado venezolano.

En ese orden de ideas, la reforma representa una oportunidad decisiva para contribuir al reacomodo institucional del Estado, incluso sin necesidad de esperar la reforma constitucional, puesto que la base constitucional actual puede albergar las más novedosas opciones de organización municipal.

La tarea de la revisión y reforma de la trama normativa relativa al régimen municipal es de un alcance y trascendencia formidable, porque debe abordar la articulación, en el régimen municipal, no sólo de la normativa fundamental contenida en la Ley Orgánica de Régimen Municipal, sino la normativa dispersa en distintos instrumentos de distinto rango, con relevancia en la materia, que ha venido construyéndose con posterioridad a la última reforma de 1989, así como los aportes de doctrina y jurisprudencia suscitados a la luz de la aplicación de la Ley nacional, desde 1978 hasta hoy.

1.- LA BASE CONSTITUCIONAL DEL REGIMEN MUNICIPAL

En Venezuela, el régimen municipal se encuentra condicionado y definido por el conjunto de principios y normas recogidos en la Constitución sancionada en 1961. En la tradición municipalista, especialmente en la hispanoamericana, el más alto reconocimiento conferido a la institución municipal es el que viene dado por la consagración de su autonomía en la Constitución del Estado y por la creación de un control jurisdiccional superior capaz, orgánica y funcionalmente, y con exclusividad, de prevenir o revocar las violaciones de la esfera autonómica de actividad y los poderes relativos a la misma que tiene garantizado el municipio. Ambos principios doctrinarios se cumplen por lo que respecta al régimen municipal venezolano, por lo cual podemos deducir que el municipio venezolano goza entre nosotros de un amplio reconocimiento como institución fundamental del Estado.

En la Constitución vigente quedaron enlazados a la definición del municipio dos elementos transcendentales: el carácter de unidad política primaria y la cualidad autonómica que le corresponden. Por el primer carácter, el municipio quedó constituido en el elemento a partir del cual se construye la organización político-territorial nacional; por el segundo carácter se le dota de un atributo o cualidad decisiva cuyo contenido va a ser precisado en el resto del articulado del Capítulo III del Título I de la Constitución, y particularmente en su Artículo 29. En ese mismo articulado también se establece que los municipios son personas jurídicas, pero se remite a la Ley la determinación de los órganos que ejercerían su representación, y en otra disposición de extraordinaria importancia se definen las fuentes normativas que van a configurar el régimen municipal: a) La Constitución misma, como primera entre las fuentes formales de nuestro sistema de derecho positivo, que prescribe los principios fundamentales de la organización municipal,

condicionando, acotando, por así decirlo, con sus preceptos de ordinario genéricos y programáticos, el alcance de la tarea a cumplir por las demás instancias que deben desarrollar los instrumentos normativos que van a integrar ese régimen, b) las leyes orgánicas nacionales dictadas en desarrollo directo e inmediato de los principios constitucionales antes descritos, que van a ser la fuente más rica de normas relativas al régimen municipal, desde luego que sin colidir ni contraponerse con aquellos principios constitucionales, como ya se dijo generalísimos y con un alto grado de abstracción, c) La legislación de los estados, dictada en conformidad con la Constitución y las leyes orgánicas señaladas, y así, en el Artículo 17, ordinal 2º de la misma Constitución, se precisa que es de la competencia de cada Estado la organización de sus Municipios y demás entidades locales, y su división político-territorial, "...en conformidad con esta Constitución y las leyes nacionales".

En la Constitución se recoge también, de manera enfática, un postulado sobre la forma y naturaleza de la organización que corresponde al municipio: "En todo caso la organización municipal será democrática y responderá a la naturaleza propia del gobierno local", lo que es, en definitiva, una expresión del principio de autogobierno, congruente con el contenido específico de la autonomía recogido en el Artículo 29, Ordinal 1º, y enraizada en los valores indeclinables de nuestro sistema político, expuestos en el Artículo 3, Disposiciones Fundamentales, de nuestra Constitución: "El gobierno de la República de Venezuela es y será siempre democrático, representativo, responsable y alternativo".

En la Constitución de 1961 no se impuso la división de los estados en distritos y a éstos en municipios, sino que consagró, como ya vimos, al municipio como unidad fundamental, y se dejó a las normas legales la posibilidad de esa agrupación. El legislador desarrolló en 1978 esa

potestad en dos sentidos: la alternativa de agrupar municipios en un distrito metropolitano, por una parte, y por otra la agrupación bajo la figura del distrito para fines municipales particulares o específicos, de naturaleza análoga, en mi criterio, a la figura conocida en doctrina extranjera como mancomunidad forzosa. Desde luego, la declaratoria de creación de una u otra figura de agrupación de entidades locales correspondería a la asamblea legislativa en cada entidad estatal, conforme a lo ya dicho sobre la potestad organizadora de los estados. De cualquier manera, la Constitución no deja lugar a la figura de un distrito que pudiera sustituir plenamente a los municipios autónomos en él agrupados, para los fines generales que constituyen el cometido constitucional de aquéllos. También prevé la Constitución la creación de mancomunidades, asociaciones voluntarias de municipios para fines de interés común. Esta modalidad asociativa persigue básicamente propiciar condiciones para la racionalización administrativa, eficacia y economía en la prestación de ciertos servicios que sería ventajoso planificar o prestar en un ámbito territorial mayor al de un municipio singularmente considerado, o para promover conceptos y normas uniformes o compatibles en lo relativo a la planificación y ordenación del espacio interlocal. En la Constitución no sólo se consagra en un precepto la autonomía municipal, sino que se establece el contenido irreductible que se deriva de esa cualidad autonómica que se atribuye al ente. En efecto, en el texto constitucional se define que la autonomía municipal comprende una **autonomía política**: "la elección de sus autoridades; una **autonomía administrativa**: "la libre gestión de las materias de su competencia", y una **autonomía fiscal** "la creación, recaudación e inversión de sus ingresos". Por lo demás, en las dos últimas manifestaciones o contenidos de la autonomía municipal -el contenido administrativo y el fiscal- se encuentra comprendida la potestad normativa al lado de la de mera gestión, es decir, el Poder no sólo de actuar en un sentido gestorario directo, prestacional, sino también el Poder de crear

normas jurídicas para fines regulatorios generales, si bien esa potestad normativa está circunscrita a los límites definidos en la Constitución y, en algunos casos, en la legislación nacional. Además, esa autonomía cuyo contenido analizamos, aparece asegurada o garantizada contra la intervención o desconocimiento arbitrario de los niveles nacional o estatal de Gobierno, al establecerse (Artículo 29 de la Constitución) que "Los actos de los Municipios no podrán ser impugnados sino por ante los órganos jurisdiccionales, de conformidad con esta Constitución y las leyes"; es decir, que los actos municipales, sean normativos o de gestión administrativa, sólo podrán ser revisados en la instancia jurisdiccional, por ante los órganos que tienen a su cargo la administración de justicia en el esquema general de las instituciones del Estado: La Corte Suprema de Justicia y los Tribunales que determinen la Constitución y las Leyes (Ver Artículos 206 y 215, Ordinal 4º de la Constitución y Artículos 42, Ordinales 3º., 6º., 13º., y 22º., y 181 y 182 Ordinal 1º de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia).

La regulación de la autonomía en la Constitución es relativamente breve, pero abre la posibilidad de un amplio desarrollo. En lo que respecta al complejo problema de la competencia, el Constituyente ponderó las ventajas y desventajas de una enumeración exhaustiva de las materias que la conforman, o de establecer, por el contrario, un principio genérico, un postulado general sin particularizaciones, y escogió, en definitiva, una formulación peculiar; en primer término un principio genérico: **"Es de la competencia municipal el gobierno y administración de los intereses peculiares de la entidad, en particular cuanto tenga relación con sus bienes e ingresos y con las materias propias de la vida local.."**, pero a título ejemplificativo indicó algunas materias que se consideran de interés local inmediato, sin que con ello se niegue, por una parte, la vocación municipal hacia la atención de otras materias afines a las indicadas en esa

relación ejemplificativa, ni, por otra parte, excluya la participación concurrente de otros órganos del Poder Público en aquéllas: **"..tales como urbanismo, abastos, circulación, cultura, salubridad, asistencia social, institutos populares de crédito, turismo y policía municipal"**. De esa manera, entonces, el Constituyente, por el contenido normativo del Artículo 30 de la Constitución Nacional, se decidió en derecho positivo por una solución intermedia en el debate doctrinario entre quienes postulan y quienes rechazan que deba existir una competencia privativa del municipio con respecto a ciertas materias, y que por eso mismo el ejercicio de esta competencia excluye la intervención de cualquier órgano de otra rama del Poder Público, señaladamente de los poderes nacionales.

En el Aparte Unico de este mismo Artículo 30 de la Constitución se establece que la Ley podrá atribuir a los municipios competencia exclusiva en determinadas materias, de lo cual se evidencia que las competencias enunciadas en este precepto no son excluyentes, vale decir que no definen un ámbito de actuación privativo del municipio. Tal conclusión se deriva también, evidentemente, de lo establecido en la propia Constitución, al definir como de la competencia del Poder Nacional (Artículo 136 de la Constitución), materias semejantes a las enunciadas en el Artículo 30 relativo a la competencia del Poder Municipal.

Otra previsión interesante en el Artículo 30 de la Constitución, es la posibilidad de que la Ley imponga a los municipios un mínimo obligatorio de servicios. Esta norma permite deducir que la concepción constitucional sobre la competencia municipal es la de una esfera determinada respecto a la cual los municipios tienen una "vocación institucional" amplia, que pueden ejercer optativamente de acuerdo con la situación peculiar de cada entidad, si, por ejemplo, un municipio dado presenta una situación de excedente financiero, si tiene aptitud técnica y recursos humanos capaces,

si se justifica en razón al tamaño de su población, etc.; de tal manera que en la Constitución se dejó a la Ley la posibilidad de establecer no un marco más restrictivo, puesto que entonces violaría la normativa constitucional, sino un mínimo obligatorio, vale decir preferente, en el sentido de que puede exigirse que el municipio atienda a esas actividades prestacionales mínimas en primer término, con prioridad frente a otras.

Por lo que respecta a la esfera financiera municipal, en la Constitución se señalan los ramos o diferentes categorías de ingresos que corresponden al municipio.

En cuanto a los ejidos, se califican inalienables e imprescriptibles, determinándose en forma precisa las excepciones fundadas en razones de reforma agraria o urbanismo (Artículo 32).

Por el Artículo 33 se autoriza a los Municipios para hacer uso del Crédito Público, con las limitaciones y requisitos de la legislación nacional.

Ciertamente, puede calificarse de generoso y amplio el fundamento constitucional en la cual se arraiga nuestro régimen municipal, fundamento este que luego va a ser desarrollado, con más detalle y en primer lugar, en la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978, 17 años después de haber sido definidas las bases de ese régimen en la Constitución de 1961. En ese largo intervalo de 17 años se mantuvo transitoriamente el régimen organizativo y funcional municipal que venía contenido en la Constitución de 1953.

2.- DESARROLLO LEGISLATIVO DEL REGIMEN MUNICIPAL

Hasta la sanción de la Constitución de 1961 se mantuvo vigente el régimen municipal heredado de la dictadura, con la entronización de la figura artificial llamada distrito, que había sido una agrupación de municipios sin autonomía, para fines de la administración de los estados. En 1978 fue sancionada la Ley Orgánica de Régimen Municipal; antes de esa Ley, el régimen municipal venezolano estuvo signado por la vigencia de 20 leyes en 20 estados, con la natural confusión jurídica y regulación insuficiente que fueron responsables, en buena parte, de muchos de los males que después han llegado a hacerse crónicos del municipio venezolano. La Ley de 1978 recogió la consagración constitucional del municipio como unidad política primaria y autónoma de la organización nacional, y estableció los requisitos para su creación, para la fusión de entidades municipales o la incorporación de territorio de una a otra; para la creación de municipios foráneos dentro del territorio de un municipio o la agrupación de municipios en distritos metropolitanos. Esa potestad organizadora corresponde a las asambleas legislativas en cada estado, potestad normativa con respecto a la organización de los Municipios y demás entidades locales, y a la división político territorial en su jurisdicción, que deben ejercer conforme a lo dispuesto en la Constitución de la República y en la Legislación nacional que desarrolla sus principios.

En la Ley de 1978 se definió el concejo como el órgano de gobierno, cuestión esta que había dejado abierta a la regulación legal la Constitución. La Ley de 1978 da inicio a una línea legislativa de carácter más bien uniformador, y apenas se consagraron en ella, para la organización de los municipios, algunas diferencias atendiendo al tamaño de las poblaciones en las diferentes entidades municipales o a la magnitud de sus ingresos, como por ejemplo la disposición sobre la integración de las cámaras municipales

entre 7 y 17 miembros, de acuerdo a la población de la entidad municipal; la existencia de un órgano especializado para la administración, que sería el administrador municipal, con carácter obligatorio en los municipios con más de 50.000 habitantes, tramo de población este que también se utilizaría para determinar la exigencia de la condición de abogado del síndico procurador municipal; la existencia de un órgano contralor propio en los municipios con ingresos mayores a 10 millones de bolívares, o la especificación de una escala diferencial para la limitación de los gastos de gobierno y administración general sobre la base de los ingresos propios excluido el Situado.

La Ley de 1978 incluyó aportes fundamentales en lo referente el conjunto de bienes, derechos y obligaciones que constituyen la Hacienda Municipal: la inalienabilidad e imprescriptibilidad de los bienes del dominio público municipal, salvo su desafectación; la prohibición de donar o dar en usufructo o comodato los bienes de dominio privado del municipio, salvo a favor de entidades públicas para la ejecución de proyectos o programas de desarrollo económico o social; la prohibición de dar los inmuebles municipales en enfiteúsis, la prescripción decenal de los créditos en favor del municipio, los privilegios del Fisco Municipal, y, en general, las bases y principios de legalidad para las actuaciones fiscales del municipio. También desarrolló la Ley el régimen de los ejidos, el patrimonio más precioso de las comunidades porque ellos constituyen la reserva municipal de tierras para fines de interés público como la dotación de servicios de salud, de educación, de recreación, etc. En lo relativo a la competencia, la Ley de 1978 desarrolló lo que la Constitución había definido de una manera muy general; En la Ley se detalló en un grado mayor esas competencias y se las recogió en dos grandes áreas: por una parte, las materias de competencia propia, y las materias de competencia facultativa, en las cuales el Municipio interviene para complementar o auxiliar las actividades de otros niveles de

gobierno que tienen una competencia primaria sobre esas materias, por la otra. Por lo demás, el ejercicio de la competencia municipal en ciertos servicios públicos esenciales quedaba sujeto a lo que establecieran las leyes nacionales, y remitía al Poder Nacional el régimen de esos servicios cuando los mismos se prestaran, o tuvieran o requirieran instalaciones en más de un municipio por un mismo organismo, entidad o empresa, situación en la cual el Poder Nacional también capturaba el poder tarifario.

Particularmente importante en la Ley de 1978 fue la determinación de requisitos que se imponían a la potestad organizadora de las asambleas legislativas para la creación de nuevos municipios. Antes de 1978, esa potestad de las asambleas, que es de rango constitucional, se ejercía en un plano discrecional; la Ley de 1978 sujetó esos poderes a la verificación de requisitos de orden demográfico, físico y económico, a saber: una población de 12.000 habitantes en lo que vendría a ser la nueva jurisdicción municipal, una población de 2.500 habitantes en lo que sería el centro sede de las autoridades o capital del nuevo municipio, un territorio determinado, y la verificación de la posibilidad de generar recursos suficientes para cubrir los gastos de gobierno y administración general y atender a la prestación de los servicios mínimos obligatorios.

La reordenación institucional derivada de la consagración del municipio como unidad política primaria de la organización nacional, en la Constitución de 1961, quedó diferida conforme a la Disposición Transitoria Primera de la misma Carta, hasta tanto se dictara la legislación nacional prevista. En 1978, una Disposición Transitoria de la Ley Orgánica declaró nuevamente diferida la reorganización municipal hasta tanto las asambleas legislativas procedieran a dictar en cada jurisdicción estatal las leyes de división político territorial, para lo cual en la Ley se les impuso un lapso de cinco años. En 1984 se procedió a reformar la Ley de 1978 y se concedió

un lapso que expiró el 1 de enero de 1988, para que se cumpliera ese proceso de reorganización municipal; así que fue sólo 27 años después cuando vino a quedar rematado el proceso de adaptación desencadenado por la promulgación de la Constitución de la República en 1961. Como resultado, fueron creados en esta primera etapa 67 nuevos Municipios, cuyos electores concurren por primera vez a los comicios locales de 1989 para constituir sus respectivas autoridades, conjuntamente con las 202 entidades autónomas preexistentes.

En términos generales, la Ley de 1978 significó un esfuerzo muy meritorio, sin precedentes, por superar aquella realidad municipal atrapada en una situación de caos y retraso institucional.

En 1988 quedó sancionada una reforma de la Ley, pero su vigencia quedó diferida para el 15 de junio de 1989, para que coincidiera con la instalación de nuevas autoridades municipales y no llegó a entrar en vigencia. En 1989 quedó concluido el proceso de reforma municipal, con una serie de innovaciones significativas con respecto al régimen legal de 1978.

Con la reforma de 1989 quedó reducido el requisito de población para la creación de nuevos municipios a 10.000 habitantes en la jurisdicción y además se agregó una fórmula: "o la existencia de un grupo social asentado establemente con vínculos de vecindad permanente"; a pesar de ese agregado, el requisito verdaderamente clave para la creación de nuevas entidades autónomas es el tamaño de la población en el centro urbano capital, que la reforma de 1989 mantuvo en 2.500 habitantes.

La reforma de 1989 creó la denominación "parroquias" para las entidades territoriales menores, es decir, para las demarcaciones submunicipales, con lo cual quedó abolida la demarcación territorial denominada "municipio

foráneo" que había aparecido con la Ley de 1978. Al respecto privó el criterio de reservar el sustantivo "municipio" para la entidad autónoma. Esta demarcación llamada parroquia está concebida en el régimen vigente como una categoría territorial más amplia que el abolido municipio foráneo, puesto que no se requiere que el área tenga la condición de ruralidad ni se exige base poblacional alguna para su creación. Las parroquias, como el abolido municipio foráneo, tampoco deben ser interpretadas como divisiones exhaustivas del municipio, en el sentido de que la suma territorial de las parroquias deba ser igual al territorio total del municipio.

En la reforma de 1989 aparecen contemplados órganos transitorios para cumplir ciertas labores de carácter previo, de orden promocional, durante la etapa que media entre la creación de un nueva entidad en el plano formal de la Ley, y su efectiva entrada en vigencia con la toma de posesión de las autoridades que corresponden, una vez electas éstas en los siguientes comicios municipales; se les denomina "juntas organizadoras", pero dichas juntas no sustituyen a las autoridades electas del municipio de origen, en el ejercicio de las funciones que les corresponde por Ley en la integridad del territorio municipal, aun durante esa etapa de transición.

La reforma de 1989 consagró la distinción de las funciones del gobierno y la administración municipal, con la creación de un órgano especializado al cual quedaron confiadas las funciones propias de la administración directa ejecutiva: el alcalde. Bajo la nueva concepción orgánica y distribución funcional del Poder Municipal, el concejo ha quedado como asamblea deliberante, de creación normativa y de control superior, como es propio de los órganos parlamentarios. La reforma de 1989 también generalizó la figura del alcalde - presidente del concejo, lo cual equivale a decir que el alcalde, como principio, siempre preside la cámara municipal, además de ser el Jefe de la Rama Ejecutiva del municipio.

El alcalde asumió, como regla general, por la reforma legal de 1989, la última voz de la Administración, esto es, que sus resoluciones como última instancia jerárquica de la Rama Ejecutiva sólo pueden ser recurridas en vía jurisdiccional; como máxima autoridad ejecutiva, dicta reglamentos, decretos y resoluciones; como máxima autoridad en materia de administración de personal, sólo quedan excluidos de su esfera de decisión el contralor, el síndico, el secretario y el personal adscrito a esos despachos o directamente a la cámara; como jefe de la administración activa dirige la dotación y prestación de obras y servicios, aplica multas y sanciones, ordena los pagos, ejecuta, en general, el presupuesto municipal; y ejerce la representación del municipio, y en tal calidad otorga licencias y autorizaciones, suscribe contratos, escrituras, documentos; vende bienes desafectados, formaliza concesiones, pero no tiene la representación judicial, que continúa conferida al síndico procurador municipal. En algunos casos estará revestido, para sus actuaciones, de atribuciones que vienen dadas expresamente por la ley u otros instrumentos normativos oficiales, como cuando se trata del desistimiento de acciones o recursos, convenimientos o transacciones; ejecución del presupuesto, administración del personal, etc., previa autorización de la cámara, y otras veces la precisión exacta del contenido y alcance de sus atribuciones vendrá dada por derivación de la propia naturaleza de su cargo de Jefe de la Administración Municipal. Además, la función del alcalde se ve favorecida por una cláusula residual, según la cual corresponden a él todas las demás atribuciones que no estén expresamente asignadas a otros órganos municipales. En todo caso, para dilucidar situaciones de contención entre el alcalde y la cámara, el juzgador deberá interpretar cada supuesto de hecho atendiendo a la naturaleza, es decir, a la esencia funcional de cada uno de estos dos órganos.

El alcalde tiene, como presidente de la cámara poderes aparentemente formales pero que pueden revelarse decisivos en determinadas circunstancias; por ejemplo, convoca a sesiones, las suspende o las levanta, declara la formación del quórum que configura el Cuerpo para deliberar válidamente, o bien lo declara disuelto, además de que promulga, hace publicar, ejecuta y hace ejecutar las decisiones de la cámara. En todo caso, es importante retener que el alcalde no quedaría por sus funciones corporativas respecto al órgano deliberante, convertido en un concejal más.

En la reforma de 1989 se consagró la revocatoria del mandato del alcalde mediante una fórmula que implica la participación tanto de la cámara municipal como del propio cuerpo electoral local. En efecto, al acordar la cámara la improbación de la memoria y cuenta que debe el alcalde presentarle anualmente, con el voto de una mayoría calificada de sus integrantes, puede declarar la suspensión del alcalde en el ejercicio de sus funciones por un lapso perentorio (30 días), convocar a consulta plesbicitaria directa a los electores locales para que, eventualmente, quede revocado el mandato de aquél o sea ratificado en sus funciones.

Por la reforma de 1989 se extendieron al alcalde los mismos requisitos de elegibilidad, las causas de inhabilitación para el ejercicio del cargo, las prohibiciones y las causales de pérdida de la investidura que ya estaban previstos para los concejales en la Ley de 1978; se agregaron a esas disposiciones limitativas la situación de deudor moroso o de contratista directo o indirecto del municipio o distrito, o de sus organismos o empresas, como impedimento para ser postulado para alcalde o concejal.

Por lo que respecta a las entidades locales submunicipales denominadas parroquias en la Ley, en 1989 se consagró una innovación muy importante, cual es su elección directa por el cuerpo electoral parroquial, como régimen

general; pero esta modalidad quedaría diferida por el término de otro mandato legal.

Otra innovación trascendental tuvo que ver con la duración del mandato, que quedó reducido a 3 años.

En lo relativo al régimen de los bienes, derechos y obligaciones del municipio, la reforma de 1989 mantuvo la prescripción decenal de los créditos a favor del municipio, pero para las obligaciones tributarias y sus accesorios se acogieron los lapsos de prescripción establecidos en el Código Orgánico Tributario, de cuatro y seis años, según los casos,. Se eliminó también en la reforma la disposición que obligaba a la determinación de las tasas municipales de acuerdo con una modalidad de cálculo microeconómico, para que los municipios contaran con tasas productivas, y que era quizás también una disposición excesiva, que hubiera podido permanecer en la Ley como una norma de orientación, si bien no como norma imperativa, porque si este fuera el caso se habría mantenido a todas las tasas municipales en situación de ilegalidad o se habría dado la continuidad de una situación reñida con la realidad de los servicios municipales, en la cual se impone muchas veces la necesidad de limitar las tasas como un medio de subsidio, es decir como cuestión de Política Municipal.

En lo que se refiere al régimen de ingresos municipales, la Ley de 1978 había reglado severamente su disposición; así, los ingresos provenientes de la venta de terrenos de origen ejidal y demás bienes inmuebles, debían ser invertidos en la adquisición de otros inmuebles de valor equivalente; en la Ley de 1989 se hizo menos rígida esta limitación, al sujetar el uso de esos ingresos a la inversión en bienes que produzcan nuevos ingresos al municipio o en programas de interés municipal. En 1989 se estableció

también la prohibición de contratar particulares para la fiscalización de los contribuyentes, y se modificó la regla de definición de la participación municipal en el Situado, de modo que resulta más beneficioso para los municipios más pequeños, puesto que antes la masa financiera destinada a ese fin se asignaba el treinta por ciento (30 %) a partes iguales a todos los municipios de un estado, y el setenta por ciento (70 %) sobre la base de población, y ahora se destina un cincuenta por ciento (50 %) por porciones iguales y el cincuenta por ciento (50 %) sobre la base de población de cada municipio. La Ley de 1978 había sujetado el ingreso por concepto de participación en el Situado a la construcción de obras y adquisición de equipos para la prestación de servicios públicos y a los gastos imprescindibles para su funcionamiento; esta norma quedó modificada en la reforma, también en un sentido más liberal, al destinarse a "la atención a las necesidades públicas", que evidentemente es un concepto más lato. Respecto a los ejidos, se eliminó, para fines de dotación, la cabida mínima de 2.500 hectáreas de baldíos que circundan las poblaciones, que eran objeto de la declaratoria de la Ley de 1978, y se definió que la dotación ejidal con base a terrenos del Instituto Agrario Nacional que han perdido su vocación agraria, porque han quedado en la zona de expansión de las ciudades, puede ser hecha a título gratuito pero también a título oneroso, y en este último caso el precio se determinará por el valor de adquisición más el valor de las bienhechurías más los intereses calculados al doce por ciento (12 %) anual. Por la Reforma de 1989 también quedó sustituida la limitación de los gastos de gobierno y administración general, que eran gastos no imputados a sectores productivos de obras o servicios, limitación esta que estaba recogida en una escala diferencial de porcentajes calculados sobre el ingreso propio excluido el Situado; la nueva modalidad impone a los municipios la dedicación a gastos de capital de una proporción no menor al treinta por ciento (30 %) por ciento del ingreso previsto.

II

IDENTIFICACION RAZONADA DE LAS REFORMAS REQUERIDAS Y PROPUESTAS ESPECIFICAS

1.- LA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL

La organización de los municipios y demás entidades locales, igual que la determinación de su propia división político territorial, son, en nuestro sistema constitucional, prerrogativas de los estados federados, quienes la ejercen en conformidad con la Constitución y las leyes nacionales. Son, cabe decir, competencias expresas y de rango constitucional, pero no incondicionadas.

En la Constitución sólo aparecen nominadas, además del municipio, dos entidades locales: los distritos y las mancomunidades; el primero como un supuesto resultante de la agrupación de municipios, y las segundas como una opción voluntaria de naturaleza asociativa de los municipios.

En nuestra Constitución no se hace referencia a las entidades territoriales de ámbito inferior al municipio. Es muy significativo que en el proceso constituyente que condujo a la sanción de la Constitución vigente, en 1961, la subcomisión que tuvo a su cargo la ponencia en la cual se fundamenta el actual Capítulo IV del Título I de la Carta Fundamental, base de nuestro sistema local, previó la inclusión de entidades locales menores, vale decir, submunicipales, dotadas de autoridades electas directamente por el cuerpo electoral submunicipal, competencias y recursos propios, propuesta que no fue incorporada en definitiva al texto constitucional.

En el Artículo 13 de la LORM se definen como entidades locales los municipios, los distritos metropolitanos (lo que significa evidentemente una

restricción del supuesto genérico de agrupación de municipios), las parroquias (que carecen de personería jurídica y de atributos competenciales y financieros propios) y las mancomunidades y demás formas asociativas o descentralizadas municipales con personalidad jurídica.

Entre las reformas que cabría considerar están dos que se deducen de las observaciones siguientes: 1) la necesidad de reservar la calificación de **“entidad local”** para las modalidades organizativas de base territorial, con la adición de la mancomunidad por la mención constitucional a que ya se hizo referencia, y 2) la conveniencia de diferir el desarrollo de la hipótesis constitucional de la agrupación de municipios en distritos, a una ley especial. El llamado distrito metropolitano que aparece definido en la Ley Orgánica de Régimen Municipal vigente es una figura pesada y artificiosa, una reproducción a escala supramunicipal de la propia organización municipal. Muestras de lo que podría suceder si esta conceptualización genérica se deja abierta a las iniciativas de las asambleas legislativas fueron ya asomadas en el lapso de su vigencia efectiva, de 1978 a 1990, cuando en varios estados se planteó la división forzada de unidades urbanas e histórico-culturales continuas para crear, en el mismo acto legislativo, distritos metropolitanos. El desarrollo de la hipótesis distrital en una legislación especial permitiría una ponderación más diligente e individualizada, que pudiera dar lugar a la creación de un espacio más auténtico para su desarrollo ulterior por parte de los órganos legislativos estatales, liberándolo de ese efecto de clonación a escala de la organización y funciones del municipio, que es más que evidente en la Ley actual.

Con respecto a la revisión de las normas relativas a la creación de municipios y otros supuestos de modificación de la división político territorial de los estados se han planteado las mayores expectativas. Lo que se debe

retener es que la creación de nuevos municipios propende efectivamente a satisfacer valores de representatividad y participación, de cercanía de los órganos de gobierno y administración a los ciudadanos, pero que ese acto de creación institucional también tiene un cometido concreto, de contenido prestacional, en orden a lo cual debe tener una condición de viabilidad. La mayoría de los sistemas constitucionales propenden a esta matización, a esta ponderación del valor eminente de democratización que tiene el nacimiento de un municipio, con la otra exigencia, más prosaica, de la viabilidad territorial, financiera y de gestión. En algunos sistemas se colocan condiciones o requisitos mínimos en la propia Constitución, y en otros se remite el desarrollo de esos requisitos a la ley nacional o provincial.

En nuestro sistema vigente, las condiciones para la creación de nuevos municipios no están desarrolladas en la Constitución, pero ésta aporta dos principios básicos para ese proceso: 1) un postulado que atiende a la diversidad municipal, contenido en el Artículo 27 de la Carta Fundamental: **“La ley podrá establecer diferentes regímenes para la organización, gobierno y administración de los Municipios...”**; y 2) un postulado que promueve la autenticidad de la naturaleza y cometido propios del municipio: **“En todo caso la organización municipal será democrática y responderá a la naturaleza propia del gobierno local”**.

La Ley actual está ceñida a un modelo uniformador desde su versión original de 1978, y ese modelo conceptual y técnico de la Ley vigente se expresa también en esta materia de la creación de nuevos municipios. ¿Valdría, entonces, hacer más restrictivos los requisitos, elevando la base de población exigida en la nueva jurisdicción, o en el centro de población asiento, eventualmente, de sus autoridades; o más bien liberar a las asambleas legislativas de este así concebido cinturón de hierro uniformador, que es más aparente que real y que en la práctica no ha frenado la tendencia a lo que se ha sido llamado alguna vez “paternidad

irresponsable” por parte de los órganos legislativos estatales en la creación de nuevos municipios? Parece claro que cualquier fijación de un requisito poblacional uniforme de alcance nacional será siempre una mera especulación; más bien cabría intentar concebir una modalidad técnica dinámica y diferenciadora, que tienda a promover el que ese requisito poblacional sea atinente a la realidad regional para la creación de nuevos municipios, y tienda a la institucionalización de municipios más fuertes en lo poblacional y económico, que son dos variables que en nuestro sistema están fuertemente vinculadas. Por otra parte, por diversas razones, la ley debería recoger principios o condiciones como: 1) la consulta directa a la comunidad interesada; 2) una *vacatio legis* obligatoria para que el Ministerio Público se pronuncie expresamente, en cada caso, sobre la satisfacción de los requisitos de estricta legalidad en el expediente de sanción de la modificación político territorial, sin menoscabo de los recursos de nulidad total o parcial a que hubiere lugar contra la actuación legislativa concreta; 3) el principio de que la modificación político territorial no debe dar lugar a que un municipio preexistente deje de satisfacer los requisitos mínimos de la Ley, 4) la valoración de los servicios de cartografía y estadística oficiales como fuente de verificación obligatoria de los requisitos exigidos de delimitación territorial y de orden poblacional; 4) la admisión de la posibilidad de que los estados puedan crear municipios aun cuando no puedan satisfacerse los requisitos ordinarios, en hipótesis excepcionales específicas y regladas; 5) la prohibición de desmembrar o fraccionar unidades urbanas continuas; 6) la prohibición de creación de municipios sin determinación de su patrimonio ejidal o inicio cierto del proceso para su constitución; 7) la limitación de que las modificaciones de la división político territorial de un estado no pueden darse sino por una sola vez en un periodo legal.

2.- LA COMPETENCIA MUNICIPAL

Para la definición de la competencia municipal se hace necesario recurrir al examen de nuestro sistema constitucional. En el diseño original de la Constitución de la República sancionada en 1961, se adoptó un sistema preponderantemente de competencias enunciadas para los municipios (Artículo 30 CR) y para la Nación (Artículo 136 CR), y un sistema de asignación preponderantemente residual para los estados (Artículo 17 CR). Esta concepción original ha sido profundamente alterada por el nuevo protagonismo de los estados regionales o estados federados, por virtud y efecto del proceso de descentralización desencadenado con la aprobación de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público en 1989, dictada, como es bien sabido, en desarrollo de la hipótesis constitucional contenida en el Artículo 137.

Las líneas maestras de ese sistema de repartición de competencias están contenidas, por lo que atañe al Municipio, en el citado Artículo 30 de la Constitución, cuyo encabezamiento se construye alrededor de tres expresiones: la mención ***"intereses peculiares de la entidad"***, que se complementa o continúa con la de ***"materias propias de la vida local"***, seguida de la fórmula ***"tales como..."***, de valor ejemplificativo.

"Artículo 30 (encabezamiento).- Es de la competencia municipal el gobierno y administración de los intereses peculiares de la entidad, en particular cuanto tenga relación con sus bienes e ingresos y con las materias propias de la vida local, tales como urbanismo, abastos,

circulación, cultura, salubridad, asistencia social, institutos populares de crédito, turismo y policía municipal."

No es fácil que pueda darse una convicción o interpretación unánime del preciso significado de lo que es "**interés peculiar**" de la entidad, y posiblemente la manera práctica de acercarse a esa precisión es recurrir al método que recomendaba el Ilustre maestro español García de Enterría para lidiar con estas categorías indeterminadas, que es el plantearse su **determinación por exclusión**, vale decir, en este caso, acordarse sobre lo que definitivamente **no es** de "interés peculiar" o "propio" de la entidad municipal. Para el eminente jurista brasileño Sampaio Dória, '**peculiar**' no es ni puede ser equivalente a '**privativo**', porque privativo implica exclusión y peculiar no. *"El entrelazamiento de los intereses de los municipios con los intereses de los Estados y con los intereses de la Nación, se da de la naturaleza misma de las cosas. Lo que los diferencia es el grado de predominancia o preponderancia y no la exclusividad"* (Sampaio Dória, cit. por Lopes Meirelles, *Direito Municipal Brasileiro*, p. 115, traducción y subrayado del ponente). De las definiciones clásicas de Jellineck ("*intereses propios de la localidad, derivado en sus relaciones de vecindad*"), Bonnard ("*aquellos intereses que se pueden aislar, individualizarse y diferenciarse de los de otras localidades*"), Black ("*internal affairs of towns and counties*"), Mouskhely ("*lo que no afecta los negocios de las administraciones central o regional*"), deduce el mismo Lopes Meirelles que todo cuanto repercute directa e inmediatamente en la vida municipal es de interés peculiar del Municipio, aunque pueda interesar también de manera indirecta y mediata a los estados regionales o a la Nación (Lopes Meirelles, pp. 115 y 116). Pero en Venezuela esa distinción fundamental entre la noción de lo peculiar o propio, por una parte, con lo exclusivo, por la otra, es inequívoca y de rango constitucional, por deducción inmediata de lo dispuesto en el **aparte** único del mismo Artículo 30 de la Carta Fundamental:

"Artículo 30 (aparte único).- La Ley podrá atribuir a los Municipios competencia exclusiva en determinadas materias, así como imponerles un mínimo obligatorio de servicios."

Otra de las líneas maestras del sistema constitucional venezolano sobre los Municipios, relevante para la materia en estudio, es la contenida en el Artículo 26 de la Constitución, que postula la posibilidad de que la Ley pueda establecer diferentes regímenes para la organización, gobierno y administración de los Municipios, atendiendo a condiciones de base real de orden demográfico, económico, geográfico y otras.

Sabemos que la distribución de competencias a los entes públicos, relativas a tareas de dotación de obras y prestación de servicios, y de la definición correlativa de responsabilidades a los agentes públicos, puede realizarse de variadas maneras, desde modalidades fuertemente centralizadas, hasta modelos de relación intergubernamental poco normatizados que se encuentran virtualmente librados a criterios erráticos e imprevisibles de negociación; sabemos también que en sistemas aparentemente rígidos y ampliamente normatizados de repartición de competencias funcionan frecuentemente, sistemas paralelos a la Constitución y la Ley, que vienen dados tanto por razones políticas más o menos circunstanciales como por imperativos de la realidad, como ha sucedido en Venezuela con varias materias prestacionales. En Venezuela, en ese catálogo o tipología de situaciones, cabría incluirla, en mi opinión, en la categoría de sistemas con múltiples niveles gobierno, cada uno con autonomía política y autonomía administrativa, entre los cuales el Municipio goza de un amplio reconocimiento competencial, pero sin responsabilidades funcionales claramente establecidas, lo que define un ancho y flexible campo de naturaleza concurrente. Aparte de las funciones privativas del Poder Nacional, es difícil identificar un área competencial que no sea concurrente entre el Estado nacional y los municipios o entre éstos y los estados o entre

los estados y el Poder Nacional, o entre todos ellos. Eso es lo que sucede característicamente con materias como educación, salud, turismo, abastecimiento, vialidad e infraestructura urbana. Un modelo, en fin, basado en rezagos históricos y presiones políticas circunstanciales. Esto en términos generales, con las necesarias excepciones que no me corresponde detallar.

La pertinencia de examinar la hipótesis de la necesidad de un modelo reactualizado de racionalización de la distribución de competencias, se sustenta en la convicción de que al régimen legal municipal atañe una parte sustancial del **bloque normativo** que debe surgir de ese proceso de búsqueda de una nueva racionalidad en la repartición de las funciones públicas relativas a las materias de competencias concurrentes, por varias razones.

En beneficio de la discusión de este tema, que es arduo y particularmente sensible en cualquier latitud, cabe enunciar algunas de las insuficiencias o disfunciones características del modelo actual de asignación de competencias a los Municipios, así como de otras insuficiencias que atañen al sistema general de determinación de las competencias públicas en Venezuela:

La insuficiencia o inadecuación normativa genera situaciones de indefinición o ambigüedad de las responsabilidades de cada nivel, con lo cual se propicia el abuso de autoridad, la inseguridad jurídica y la ineficiencia del gasto público, e incluso el franco despilfarro de los recursos públicos escasos para los cometidos básicos del Estado en su integridad.

La acción del Poder Público es siempre un correlato Poder-Deber, por eso no se concibe que un ente tenga señalado, a su discreción, un bloque de competencias como una especie de catálogo abierto de opciones. La Ley

debe reforzar la responsabilidad de los agentes públicos, de cumplimiento efectivo de las funciones asignadas con respecto a cada materia de su ámbito competencial. En el mismo orden de ideas, normas como la contenida en el encabezamiento del Artículo 36 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal ("Los Municipios, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, podrán promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad") son, en mi opinión, absolutamente contraindicadas a los fines de la precisión de responsabilidades prestacionales y de la reconducción de las gestiones públicas municipales a una disciplina del uso de los recursos públicos.

Deben extremarse las previsiones normativas para contribuir a superar el efecto de "*vacío vertical intrínseco*" señalado en medios especializados, que tiende a producirse en la secuencia de atribuciones prestacionales, para subsanar lo cual, se recurre a prácticas desaconsejables, como la intervención de las demás administraciones en el ámbito de las funciones asignadas a otra menor, cuando aquéllas no han sido atendidas o han sido atendidas de manera insuficiente, lo que a veces da lugar, incluso, a la creación de organismos técnicos especializados de la Administración Central (v.g. IMAU), prácticas que disimulan el incumplimiento, no pasan de ser amagos de solución inocultablemente transitorios, liberan recursos para actividades y gastos no prioritarios y dan lugar, en el mediano o largo plazo, a desenlaces no satisfactorios (v.g. MANCOSER). Reconozco el argumento apuntado en diversas ocasiones en medios académicos y de desarrollo institucional, según el cual, para promover la disciplina de las gestiones públicas y propiciar la cabal imputación de responsabilidades a sus agentes, no debe permitirse la intervención de otras administraciones en el campo de gestión de una de ellas, ni aun para subsanar las situaciones de omisión o insuficiencia prestacional,

pero creo que en el estado actual sería un precio muy alto el que se condenaría a pagar a las comunidades, agobiadas ya por un déficit prestacional insoportable.

Procedimientos de uso frecuente, que no pueden ser titulados como “políticas”, y que resultan en “incentivos perversos”, obedecen precisamente a la falta de precisión de las obligaciones prestacionales de las administraciones municipales; así por ejemplo, no se encuentra explicación al hecho de que la Administración Nacional esté siempre dispuesta a pagar insuficiencias de los municipios que no previeron una obligación pero no a los municipios que si la tuvieron prevista. El sistema mismo de transferencias intergubernamentales no promueve la superación del denunciado “vacío vertical”, sino que en buena medida lo estimula. El remedio de fondo se encuentra, en mi opinión, en la especialización de los niveles de gobierno y en la definición eficiente de prestaciones mínimas obligatorias.

Materias susceptibles de ser objeto de regulación por los tres órdenes o niveles públicos de gobierno y administración, dada su repercusión equiparable en los ámbitos nacional, estatal y municipal, como es el caso de la electricidad, el abastecimiento de gas, el agua, etc., deben ser desglosadas en funciones específicas (**¿Quién regula, quién tiene la prerrogativa concesional, quién tiene la tutela técnica de los procesos de producción, distribución y provisión final al usuario; quién interviene, quién sanciona, quien tiene la potestad tributaria?**).

Por encima de cualquier regla de equidad o de naturaleza ideológica, lo que cabe es atribuir a cada nivel lo que es de su preponderante interés, y asignarle los poderes o prerrogativas que correspondan a cada uno en orden a esa prevalencia o preponderancia, así como en la medida de su

efectiva capacidad para llevar a término esas tareas que se le asignen, por que lo que está en el fondo es en definitiva el bienestar de los ciudadanos.

¿Quien debe hacer qué? La vara de medir la potencialidad y las limitaciones de cada nivel; la conveniencia y la congruencia de la atribución de competencias a las distintos gobiernos y administraciones públicas, la tiene el Congreso de la República, porque la clave está en el marco normativo, por lo mismo que las actuaciones públicas están supuestas a desenvolverse en un marco restrictivo de legalidad. La clave está primordialmente en la Constitución, pero asumimos que, por una parte, la base constitucional es muy amplia, tanto como para albergar cualquier desarrollo previsible y deseable de la legislación y, por la otra, es evidente que la iniciativa de reforma constitucional ha perdido dinamismo; entonces ese esfuerzo reorgánico, de reacomodo institucional, debe centrarse en Ley Orgánica de Régimen Municipal, en la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, pero fundamentalmente en las leyes rectoras sectoriales. La clave está en ese marco normativo especializado, porque los distintos niveles podrían actuar así dentro de un régimen jurídico estipulado por las leyes nacionales sectoriales.

Es necesario intentar la definición de aquellas situaciones y aquellas dimensiones del proceso prestacional en que pueda justificarse un interés eminente del Estado como un todo, para que se haga necesaria la regulación nacional: condiciones de producción, tutela técnica de los procesos estratégicos, poderes concesionales, potestades tarifarias, etc., -segmentos o áreas de interés general, como les llama la doctrina francesa- es la tarea compleja que debe abordar la representación nacional de manera ponderada, abierta y desprejuiciada.

Esa tarea no es sencilla pero es inaplazable. No puede resultar ni en un mero borrón de la vocación municipal, ni en una atribución incondicionada a intervenir en un ámbito material definido de manera genérica y uniformadora. La primera tarea hace a la necesidad de recuperar la autenticidad municipal, y la segunda hace a recuperar el criterio de su peculiaridad : diferenciar el gobierno local de los otros niveles de gobierno, por una parte, y diferenciar las distintas situaciones municipales entre sí, por la otra.

También debe conducirnos el proceso de reforma a la delimitación clara de responsabilidades funcionales de los distintos niveles publicos, y al reforzamiento de los dispositivos normativos encaminados a promover una efectiva responsabilidad de cada agente con respecto a su tarea específica, mediante la determinación imperativa de áreas de dotación y prestación obligatoria, a cuya satisfacción deben estar, en primer término, orientados los recursos propios de cada nivel, así como las transferencias intergubernamentales, son elementos para configurar un régimen municipal más eficiente.

Esta materia no puede ser analizada, no debe serlo, sino en forma conjunta con la relativa a la Hacienda Municipal. No puede plantearse la suficiencia o insuficiencia de recursos que se debe asignar al municipio, sino es en relación a un ámbito competencial específico y objetivamente establecido. Esa igualdad pretendida de competencias y recursos es inequitativa, esa uniformación a contrapelo de la realidad es inequitativa, y tiende a crear distorsiones dentro de las cuales no es la menor la consagración de paradigmas poco evaluados o francamente falsos, que, en todo caso, refuerzan constantemente la tendencia a la indisciplina. No es cierto que una distinción de bloques de competencias diferenciales para realidades municipales diferentes atenta contra los municipios pobres, sino que tiende a favorecer las correspondientes gestiones puesto que los

desembaraza de una situación injusta, de comparación con otras administraciones, y de una tendencia o tentación insoportable a divertir los ingresos públicos, por definición escasos, en una gama virtualmente infinita de opciones. Y es igualmente inequitativa la asignación uniforme de un bloque de recursos que no tiene expresión productiva en la gran mayoría de nuestros municipios. La propia Constitución da el recurso para la diferenciación de bloques de competencia, precisamente por el recurso que ofrece la misma Carta Fundamental, de que la Ley puede establecer prestaciones mínimas obligatorias o, para ser exactos, "imponerles (a los municipios) un mínimo obligatorio de servicios" . No es una sanción ilusoria y mal concebida lo que cabe buscar para el incumplimiento de las obligaciones mínimas, sino que las administraciones municipales estén obligadas a encarar bloques diferenciales específicos de competencias o de funciones con relación a una misma competencia.

Por otra parte, el legislador debe promover la formación de escenarios y ámbitos prestacionales eficientes, a través de mancomunidades, consorcios interadministrativos, proyectos conjuntos, a los fines de la redistribución de ingresos, la modificación de la composición sectorial del gasto y la articulación del gasto municipal con las políticas redistributivas del Estado. La premisa es que la autonomías, o las autonomías, son instrumentos o cualidades asignadas en razón de la meta superior del interés público común y no un escudo contra el reclamo de efectividad y eficiencia que se debe a los ciudadanos.

3.- LA HACIENDA PUBLICA MUNICIPAL

La ordenación de las instituciones y potestades fiscales municipales, y su articulación y despliegue en el conjunto de las relaciones fiscales interjurisdiccionales, es uno de los más formidables retos de la definición del régimen municipal. Este es un tema tan fundamental como el de la determinación de la naturaleza y alcance de las competencias que deben quedar atribuidas a este importante segmento o nivel político territorial del Estado, y es en realidad una derivación inmediata o dimensión inseparable de aquél.

El exacto perfil de la cualidad autonómica vinculada al municipio viene dado por la interpretación integrativa de un conjunto de disposiciones de derecho positivo originadas en distintas fuentes de formación normativa. La Corte ha observado que "...la intención de los redactores de la Constitución vigente, que quedó plasmada en las normas aprobadas por el Congreso constituyente, no fue la de consagrar la autonomía municipal con carácter absoluto, sino relativo, es decir, dentro del marco de los principios y limitaciones establecidos en la propia Constitución y en las leyes orgánicas nacionales, (así como) en las leyes estatales habilitadas para desarrollar el contenido de las normas constitucionales, debiendo esas leyes conservar y respetar ciertos *principios generales ineludibles* 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 se basta a sí misma para dar un cabal concepto de la autonomía municipal, por más esencial que ella sea" (CSJ-CP/13-11-89). Por lo que respecta a la dimensión financiera de esa cualidad autonómica, en la Constitución de la República se señalan los ramos de ingresos que corresponden al municipio, pero no se cerró la posibilidad de que la Ley pudiera crear impuestos, tasas y contribuciones

especiales, lo cual es un dispositivo habilitante de enorme importancia a la hora de actualizar la potestad financiera del municipio.

En la Venezuela de nuestros días se percibe más que nunca, la necesidad de institucionalizar las relaciones fiscales intergubernamentales. En una circunstancia de crisis sostenida y profunda que coexiste con una perspectiva real de desarrollo que incluye modalidades no tradicionales, en un contexto de globalización, privatización y captación de nuevas fuentes de financiamiento, se aprecia el resultado de la ausencia de modelos integrales, que ha dado paso a la prototípica “colcha de retazos” también en las materias de la economía pública y en el sistema de potestades e instrumentos fiscales del Estado. Yuxtaposiciones, redundancias ambiguas y su resultante de inseguridad jurídica, inequidades que fomentan los desequilibrios interlocales e interregionales, ineficacia global en la asignación de recursos, indeterminación o imprevisibilidad relativa de la presión fiscal global para los actores privados, no parecen percibirse todavía otras innovaciones que las dictadas por la constante agregación de iniciativas francamente fiscalistas, aunque frecuentemente se presenten teñidas de connotaciones reivindicativas

En este ambiente de inestabilidad fiscal, se ha hecho presente una tendencia clara hacia la invasión del ámbito fiscal municipal, reforzada por criterios judiciales erráticos y por el ya señalado tratamiento al detal de las iniciativas reorgánicas en la materia, situación que se viene a agregar a la Insuficiencia financiera crónica de la mayoría de nuestros municipios, por ausencia de correspondencia entre los atributos normativos teóricos y la realidad.

En el sistema de ingresos del municipio predomina la separación de figuras impositivas, con una subvención ordinaria que es la participación municipal en el situado, transferencia incondicionada del ingreso nacional, incluida a

menudo en la categoría de lo que se ha dado en llamar *"incentivos perversos"*, con la incorporación reciente de una modalidad ambigua de participación que se expresa en las cuotas del FIDES, un fondo de participación intergubernamental centralmente administrado, pero todo ello dentro de un sistema fiscal único, puesto que sólo por la vía de la asignación constitucional y de su desarrollo legislativo, se concreta el ámbito fiscal del municipio, lo que significa que los estados regionales no tienen ninguna gravitación en la definición de ese ámbito, en un sentido propiamente fiscal.

La reorganización municipal dentro del Estado venezolano tiene que pasar por la especialización del municipio frente a las distintas instancias públicas, y entre sí, por razones que no viene al caso recapitular ahora. También en la materia hacedística municipal, la especialización subviene a la necesidad de estrechar el nexo entre ingresos y gastos para la optimización del sistema global de asignaciones. Como he señalado frecuentemente, esa necesidad no es sólo económica sino fundamentalmente política. A distintos cometidos, a distintas competencias y a distintas funciones públicas deben corresponder distintas fuentes de financiamiento, especializadas en razón de la magnitud de las cargas prestacionales, con respecto a otros niveles públicos y entre los mismos municipios. Esta necesidad puede y debe obtener una respuesta viable y políticamente factibles, y las soluciones probablemente suponen principios e instrumentos de naturaleza tutelar, de una tutela distinta a la jurisdiccional, que no tienen espacio en la base constitucional de nuestro régimen municipal, por lo que requerirán su reforma en algún momento.

Hechos estos comentarios generales, seguidamente la presentación de algunas modificaciones concretas y la argumentación correspondiente:

La materia hacendística del régimen legal municipal está integrada, en la Ley vigente, principalmente en el Título VII: "DE LA HACIENDA PUBLICA MUNICIPAL", que comprende los Capítulos I: "Del Patrimonio y las Finanzas"; II: "De los Ejidos"; III: "Del Situado"; IV: "Del Presupuesto y la Contabilidad"; V: "Del Control Administrativo". A esta normativa específica habría que agregar, por lo menos, la preceptiva contenida en la Sección Tercera: "De la Contraloría", incluida en el Capítulo III del Título VI. EL PATRIMONIO Y LAS FINANZAS.

Cabe señalar la necesidad de reforzar en lo posible lo relativo a privilegios y prerrogativas conferidas al municipio (Artículos 102 a 105) con un desarrollo más pormenorizado y vinculante, particularmente las que tienen que ver con la obligatoriedad de la notificación de las actuaciones que directa o indirectamente obren contra los intereses patrimoniales del municipio, dado que su defecto o insuficiencia, por libre interpretación de las distintas instancias judiciales, coloca frecuentemente al Fisco Municipal en situación de indefensión.

Con respecto a la norma del Artículo 106, es necesario recordar que la reforma de 1989 mantuvo la prescripción decenal de los créditos a favor del municipio, pero para las obligaciones tributarias y sus accesorios se acogió la modalidad de remisión al Código Orgánico Tributario, que es en principio un estatuto nacional, que rige para los tributos nacionales. La verdad es que no se entiende cómo pudo pasar tan fácilmente esta remisión, cuando no hay nada que se oponga constitucionalmente a la prescriptibilidad decenal de los créditos tributarios del municipio, que había sido en 1978 una conquista concreta de la AVECI. Pero infiero que este es un asunto que ya ha recibido la sanción del tiempo y podría argumentarse que resulta contraproducente volver a la prescripción decenal de las acreencias tributarias, a la luz del desideratum de seguridad jurídica.

Sugiero igualmente revisar la redacción del artículo 108, cuya compleja inteligencia y hasta inadecuación ha sido señalada por respetados especialistas (ver, en ese sentido MUCI BORJAS, José Antonio: "La Retrocesión en la Expropiación", con prólogo de Allan Brewer-Carías, Editorial Jurídica Venezolana, 1988, pp. 48 y 49, nota 25ª). Se trata de la previsión que en la Ley vigente sustituyó el precepto del Artículo 85 de la Ley sancionada en 1978, con cambios radicales, referente a la hipótesis conocida como *decaimiento de la afectación*, que se concreta cuando se produce la expiración del término para la adquisición de terrenos de propiedad privada, sin que la misma se produzca.

En lo que respecta a la norma contenida en el Artículo 109, que prohíbe radicalmente la cesión en donación, usufructo o comodato de los inmuebles de su dominio privado, por parte del municipio, creo que debe establecerse la remisión a la interpretación legal expresa a los fines de la definición de la categoría "*entidades públicas*", para evitar dejar un espacio muy amplio para la inteligencia del precepto. A ese respecto, recuérdese que el Código Civil sólo incluye expresamente a las Iglesias, de cualquier credo que sean, y las Universidades entre los entes morales de carácter público (CC., Artículo 19, ordinal 2°).

La disposición contenida en el Artículo 110 deberá adecuarse al Sistema Nacional de Cartografía y Catastro postulado en el proyecto de Ley de Cartografía y Catastro, dejando a salvo los principios que atañen a la presencia de la autoridad municipal en la materia de catastro urbano.

La disposición del ordinal 5° del Artículo 111 debe ser modificada, para que quede con el texto siguiente: "**ARTÍCULO 111.- Son ingresos ordinarios del Municipio:...**5° *Los proventos que le satisfagan los Institutos Autónomos y otros organismos descentralizados del Municipio*".

En la disposición contenida en el ordinal 3° del Artículo 112 debe eliminarse la mención "venta de ejidos", para que quede con el siguiente texto: *"ARTICULO 112.- Son ingresos públicos extraordinarios del Municipio:...3° El precio de la venta de bienes inmuebles municipales"*. Además, se debe dar entrada entre los ingresos extraordinarios a los ingresos provenientes de la participación en los Fondos Nacionales constituidos con la totalidad o parte de un ramo de ingresos nacionales o con sobretasas de tributos nacionales o estatales, creados o que pudieren crearse.

Mención especial merece la figura contemplada en el ordinal 4° del Artículo 113, la previsión de la participación municipal en el llamado *Impuesto Territorial Rural*. Sin duda esta consideración excede el espacio dedicado a recomendaciones puntuales de reforma de la Ley, pero tiene tanta importancia para la sustancia del problema del desarrollo municipal que vale la pena volver a mencionar la desventaja material en que se encuentra la inmensa mayoría de los municipios venezolanos, condenados a fuentes de financiamiento uniformes, cuando en su realidad estructural carecen de condiciones para derivar un producto fiscal significativo, dado que los impuestos municipales en Venezuela son de base característicamente urbana. El verdadero esfuerzo reorgánico que tendrá que darse está en procurar la correspondencia entre el atributo fiscal teórico y la realidad estructural municipal que es por definición diversa. En mejores momentos de la economía y de mayor coherencia política esta deuda de sinceración con el sistema municipal, y por ende con las comunidades locales, ha debido saldarse, y una de las vías, entre otras, disponibles y probadas en sistemas más desarrollados, es esta de la tributación de los predios urbanos, que podría ser definida como un ramo impositivo exclusivo de los municipios de condición rural con respecto a los cuales se constate la situación de precariedad del producto fiscal propio derivado del esquema de tributación urbana.

A propósito del Artículo 114, debe ratificarse sin equívocos el carácter de supletoriedad del Código Orgánico Tributario, dada la experiencia errática de la doctrina judicial, que tiende a favorecer el criterio de aplicación en vía principal de dicho Código, aun en vía administrativa, en flagrante desconocimiento de lo dispuesto en este Artículo, que es de un contenido clave para el interés patrimonial de los Municipios, como son también cruciales los Artículos en los cuales se definen prerrogativas y privilegios, como ya anotamos, del 102 al 105 de la Ley vigente.

Con respecto a la disposición del Artículo 115, referente a la condición de estricta legalidad de las ventajas fiscales, y donde se enuncian algunas de ellas, opino que la experiencia y el interés nacional postulan la necesidad de abrir campo a la hipótesis de los convenios de estabilidad fiscal, y de estimular los convenios de armonización tributaria, previstos estos últimos en el encabezamiento del Artículo 120 de la Ley vigente, temas estos de interés común de administradores y administrados, para cuya definición valdría la pena crear una comisión o comisiones que propicien la consideración ponderada de todas las implicaciones de estas iniciativas posibles y probadamente deseables.

LOS EJIDOS

En lo referente a la dotación ejidal. Por un inconcebible retraimiento de los órganos superiores del Poder Nacional, se ha visto frustrada durante 20 años la puesta en marcha de un postulado central de la Ley sancionada en 1978. Este ejemplo, mejor que ningún otro, nos da una clara evidencia de que el Congreso de la República no puede sancionar leyes que expresan verdaderas políticas de Estado, asumidas por la representación nacional, como puede cortar una cinta y desentenderse del caso un ejecutivo negligente. Habría sido prudente que el Congreso, que sancionó ese postulado fundamental de POLITICA DE ESTADO, con mayúsculas, se

hubiera esforzado en seguir de cerca su cumplimiento, pero sucedió que un criterio emitido en un despacho subalterno cualquiera vino a frustrar irremediablemente un programa nacional de constitución -o restitución, cabría mejor decir- de los patrimonios ejidales, sin el cual la inmensa mayoría de los Municipios están condenados a corto, a mediano o a largo plazo, indefectiblemente, a ser figuras sin sustancia vital ni presencia en las grandes políticas nacionales, espectadores marginales del proceso de desarrollo del país. El Reglamento de la Ley Orgánica de Régimen Municipal que regula la transferencia a los Municipios de Terrenos Baldíos y de Terrenos propiedad del Instituto Agrario Nacional, dado por Decreto N° 2.368 del 21 de enero de este mismo año, del Presidente de la República, destinado a establecer los procedimientos a seguir en los supuestos establecidos en los ordinales 4° y 5° del Artículo 123 de la Ley vigente, puede ser un estímulo eficiente para revitalizar este proceso preterido, que atañe a un elemento esencial del concepto mismo de Municipios, entrañablemente vinculado a esta institución desde la matriz de nuestra existencia, y absolutamente indispensable para el necesario desarrollo municipal, a tal punto que la versión original de la Ley disponía que no podría crearse un nuevo municipio sin que se le dotase de ejidos. Ojalá que este instructivo provea a la revisión efectiva de la política del Ejecutivo sobre las dotaciones ejidales, y ojalá que esta vez la Representación Nacional no se conforme con ser nuevamente un espectador impasible.

EL SITUADO

Se debe eliminar la previsión del Artículo 129, por la exclusión, que he recomendado, del régimen distrital y su remisión a un instrumento jurídico especial. Con respecto a la previsión del Artículo 131, creo que se debe tomar una posición definitiva, en esta reforma, oída por el Congreso la opinión del Ministerio de Relaciones Interiores y del Ministerio de Hacienda, sobre la factibilidad jurídica y técnica de la instrumentación del abono

directo a las administraciones municipales por concepto de participación en el situado.

EL PRESUPUESTO Y LA CONTABILIDAD

Obviamente, se debe consultar sobre estos aspectos al organismo contralor nacional y a los organismos rectores de los sistemas de Presupuesto Público (OCEPRE) y de Contabilidad (DINCA), e incorporar al proceso sus recomendaciones, así como los elementos de doctrina de los Tribunales de Salvaguarda y de las instancias judiciales superiores.

Con respecto a la experiencia de la aplicación de la norma del Artículo 144, que impone el mínimo de 30 % de gastos de inversión o de formación de capital sobre el ingreso previsto en el presupuesto del municipio, debe obtenerse la opinión documentada de OCEPRE y la Contraloría General de la República. En vista del propuesto retorno a la forma de organización alcalde-concejo, con un presidente corporativo, valdría la pena replantearse el regreso a la modalidad de limitación de los gastos de gobierno y administración general, pero no estoy en condiciones de dar razón suficiente de la experiencia de la aplicación de este mínimo de gastos de inversión o de formación de capital, que más bien creo que tiende a funcionar como un máximo, dada la manera como está formulado, y que incurre, nuevamente, en el pecado original de la uniformidad; como también pensar en la reincorporación de la norma de obligatoriedad del cálculo microeconómico explícito de la tasas por servicios municipales. Sin necesidad de plegarse a las bondades del conocido enfoque de Musgrave sobre la política de bienestar y los presupuestos públicos, resumido en el principio implacable de que la base de la optimización de las asignaciones públicas radica en que todos los usuarios de los servicios públicos paguen lo que consumen, tengo la opinión de que vale la pena restituir este principio de la sinceración microeconómica de las tasas, con más vigor,

pero dejando espacio para las decisiones deliberadas, explícitas y motivadas de política del Municipio.

Respecto a las modalidades restrictivas de uso de los ingresos públicos, que muchas veces se sugiere, es pertinente recordar que ya esas modalidades se han experimentado en nuestra tradición normativa. La Ley contiene previsiones que restringen la disposición de ciertos ingresos, lo que es una limitación legal específica a la llamada *autonomía del gasto*; así, los ingresos extraordinarios sólo pueden ser destinados a obras y servicios que aseguren la recuperación de la inversión o el incremento efectivo del patrimonio del municipio; y cuando provengan de la venta de terrenos de origen ejidal y demás bienes inmuebles deberán ser invertidos en bienes que produzcan nuevos ingresos al municipio o en programas de interés municipal. Por cierto, la Ley sancionada en 1978 tenía una limitación más severa en cuanto a la disposición de esta categoría de ingreso por cuanto obligaba a su inversión. "...en la adquisición de otros inmuebles de valor equivalente"; la Corte Suprema de Justicia se pronunció sobre el alegato de inconstitucionalidad de esta limitación a la autonomía municipal en el sentido de que la norma que obliga a la inversión del ingreso extraordinario en obras y servicios que aseguren la recuperación de la inversión o el incremento efectivo del patrimonio del municipio no es más que una proyección hacia el ámbito municipal de los principios que rigen la Hacienda Pública Nacional, por lo que respecta a la estructura del Presupuesto y al régimen general de afectación y destino de los ingresos públicos nacionales. Consideró nuestro máximo Tribunal que "...dichos principios persiguen recuperar o compensar el sacrificio o eliminación de la fuente del ingreso extraordinario, lo cual es un objetivo sano y plausible para cualquier economía pública. Se persigue también que los ingresos extraordinarios, que son temporales, o contingentes u ocasionales, no sean aplicados a los gastos ordinarios del organismo público que deban ser atendidos con

ingresos cuya fuente sea estable y permanente. En definitiva, es posible afirmar que el principio mencionado...es una norma genérica de buena administración que debe presidir toda gestión de ingresos extraordinarios . En virtud de lo expuesto...es necesario concluir que esta disposición legal del poder nacional no viola las normas de la Constitución que establecen y garantizan la autonomía del municipio ni exceden la competencia del legislador nacional en relación con el desarrollo de los principios constitucionales referentes a la organización, gobierno y administración de los municipios". En cambio, por lo que respecta a la impugnación de la norma en la cual se establecía que los ingresos extraordinarios originados en la venta de terrenos desafectados de la condición de ejidos y demás inmuebles municipales "deberán necesariamente ser invertidos en la adquisición de otros bienes inmuebles de valor equivalente" la Corte decidió que tal disposición colidía con normas constitucionales en las cuales se garantizan los atributos de la autonomía municipal" entre otras observaciones, por el hecho por el particularismo de la norma en cuestión (CSJ/SP, 13-11-69).

PROPUESTAS ESPECIFICAS:

PRIMERA: Se recomienda la eliminación del Artículo 3 por cuanto este precepto no es sino una repetición de principios contenidos en la Carta Fundamental.

SEGUNDA: Se recomienda la modificación del Artículo 4 en la forma siguiente:

"ARTICULO 4.- Los actos que sancionen los Concejos para establecer normas de aplicación general sobre asuntos específicos de interés local, se denominarán Ordenanzas. Estos actos recibirán dos discusiones en Cámara, salvo que el Reglamento Interior y de Debates establezca un número mayor de discusiones, en días diferentes, y serán promulgados por el Alcalde y publicados en la Gaceta Municipal."

TERCERA: Se recomienda la modificación del Artículo 5, con el fin de ampliar la definición del Acuerdo para incluir los actos de efectos generales no normativos.

"ARTICULO 5.- Los actos que dicten los Concejos sobre asuntos de efectos generales no normativos o de efectos particulares, se denominarán Acuerdos. Estos actos recibirán una sola discusión y se publicarán o notificarán, según los casos, conforme a lo dispuesto en la Ley o en las Ordenanzas. Cuando traten de asuntos que afecten la Hacienda Pública Municipal, los Acuerdos deberán ser publicados en la Gaceta Municipal."

CUARTA: Se recomienda la modificación del Artículo 7, con cambios sugeridos con el fin de expresar mejor la distinta naturaleza de los reglamentos de la Cámara atinentes a su régimen interior, a las reglas de orden de la actividad parlamentaria municipal y al régimen de los servicios, unidades y dependencias que le están adscritos, frente a los reglamentos que obedecen a la potestad ejecutiva en orden a proveer al desarrollo de las Ordenanzas.

"ARTICULO 7.- El Concejo dictará el reglamento o reglamentos necesarios para definir su régimen interior y las reglas de orden del debate, así como la organización y funciones de las unidades y servicios adscritos a la Rama Deliberante.

Corresponde al Alcalde la potestad de reglamentar total o parcialmente las Ordenanzas sin alterar su espíritu, propósito y razón.

Los Reglamentos deberán ser publicados en la Gaceta Municipal."

QUINTA: Se recomienda mantener la modificación del Artículo 8, con el fin de recoger las Resoluciones de contenido general, que es un supuesto que puede estar contemplado en leyes y ordenanzas.

"ARTICULO 8.- Los actos administrativos de efectos generales que dicte el Alcalde se denominarán Decretos y deberán ser publicados en la Gaceta Municipal. El Procurador Municipal, el Contralor Municipal, y los Directores del más alto nivel podrán dictar actos administrativos de efectos generales mediante resoluciones especiales, exclusivamente en las situaciones previstas y en las materias que les estén atribuidas expresamente en leyes u ordenanzas."

SEXTA: Se recomienda ratificar la eliminación del Artículo 10, por cuanto se trata de un precepto que sólo recoge la disposición contenida en el Artículo 29 de la Constitución de la República.

SEPTIMA: Se recomienda la modificación del Artículo 13, con el fin de hacerlo coherente con la propuesta de remitir a una Ley especial el desarrollo del supuesto constitucional sobre agrupación de municipios en Distritos.

“ARTICULO 13.- Son entidades locales:

- 1° Los Municipios;
- 2° Los Distritos, conforme a la legislación especial que se dicte para regular su organización y funciones;
- 3° Las Parroquias;
- 4° Las Mancomunidades y demás formas asociativas o descentralizadas municipales con personalidad jurídica.”

OCTAVA: Se recomienda la eliminación del Artículo 14, por cuanto se trata de un precepto en el cual sólo se repite la disposición contenida en el Artículo 26, con el agregado de los instrumentos jurídicos propios del Municipio, que se entienden integrados tácitamente a ese ordenamiento dentro del cual se encuadra la organización municipal.

NOVENA: Se recomienda la sustitución del Artículo 16, en la forma aprobada en primera discusión, con el fin de remitir a una Ley especial el desarrollo del supuesto constitucional sobre agrupación de Municipios en Distritos. El tratamiento separado y especializado de la materia propenderá al planteamiento de supuestos normativos más generales, no circunscritos

a la mera hipótesis metropolitana, así como al diseño de un régimen más auténtico para la organización distrital, no constreñido a una forzada reproducción a escala de la organización municipal. En la norma propuesta sólo se prevén los **principios mínimos** que deberán ser garantizados por la legislación nacional y estatal que se dicte en orden a la creación de Distritos, a saber: representatividad, participación y distribución equitativa de las cargas prestacionales entre las entidades agrupadas.

"ARTICULO 16.- Por Ley Orgánica se determinarán las normas concernientes al desarrollo del supuesto constitucional sobre agrupación de dos o más Municipios en Distritos. Las Asambleas Legislativas decidirán, mediante la ley que les corresponderá dictar en cada caso, sobre la creación, modificación y supresión de Distritos en la respectiva jurisdicción, con garantía, en todo caso, de la representatividad de sus órganos de gobierno y administración, de la participación de todos los Municipios agrupados en la toma de decisiones en el marco distrital de actuaciones, y de la distribución equitativa de las cargas entre ellos, de conformidad con lo dispuesto con carácter general en la legislación especial prevista en este Artículo.."

DECIMA: Se recomienda la modificación del Artículo 17 aprobada en primera discusión. Esta modificación tiende a promover la valoración de los criterios técnicos de los servicios oficiales de cartografía, con lo cual se actúa en la dirección de una mayor coherencia y actualización de la cartografía nacional.

Comentario: *Existen abundantes testimonios de la manera desatentada e incoherente como se han determinado los territorios de*

una gran porción de los municipios de creación posterior a la Ley de 1978, reflejo de un lejano pasado en el cual la configuración municipal no tenía verdadera trascendencia. La valoración del papel rector del servicio nacional de cartografía puede contribuir a superar esa notable y grave deficiencia, y está a tono con iniciativas legislativas y administrativas destinadas a fortalecer ese servicio.

“ARTICULO 17.- La Asamblea Legislativa determinará, en la Ley de División Político Territorial, el territorio que corresponde a cada Municipio en la jurisdicción estatal, a cuyo efecto será obligatorio el criterio técnico de delimitación que prescriba con carácter general el órgano competente de cartografía nacional”.

UNDECIMA: Se recomienda la modificación del Artículo 18, en cuanto a los requisitos objetivos de legalidad exigidos para la creación de nuevos municipios, a saber: **a)** la eliminación del requisito poblacional uniforme y rígido, y su sustitución por un principio dinámico, con mayor pertinencia respecto a la situación demográfica peculiar de cada jurisdicción estatal, de manera que el proceso de creación de nuevos municipios tienda a crear unidades urbanas más densas, lo cual tiene consecuencias de mucha significación en su viabilidad financiera y en el costo de provisión de servicios urbanos; **b)** la valoración del servicio de estadística oficial, en cuanto a la verificación de los datos poblacionales; **c)** la objetivación del requisito de suficiencia económica, con el apoyo de organismos idóneos para su constatación; **d)** la habilitación de una modalidad de iniciativa reservada al Poder Nacional, atribuida al Presidente de la República en Consejo de Ministros, para la creación de municipios de régimen especial atendiendo a razones de interés nacional, como puede ser el caso de

municipios fronterizos, indígenas, rurales, etc., que respondan, por ejemplo, a programas nacionales de consolidación de pequeñas poblaciones, de protección indígena, de densificación fronteriza o de subregiones o áreas estratégicas; e) la obligatoriedad de que conste la tramitación relativa a la determinación y dotación ejidal para la nueva entidad, elemento este que figuró bajo otra concepción en el texto original de la Ley, sancionado en 1978, y, finalmente, f) dos limitaciones expresas, una para prevenir el efecto cruento de la nueva creación sobre el Municipio matriz, que podría condenarlo a una virtual eliminación, y la otra destinada a prevenir el desmembramiento de unidades urbanas continuas que conforman una unidad histórico cultural.

Comentarios: *La propuesta plantea la eliminación del actual requisito poblacional numérico en la jurisdicción (10.000 habitantes), que resultaría incongruente con la hipótesis más general que se mantiene. Se crearía una modalidad más dinámica, con la cual se mantiene el principio del requisito obligatorio de población mínima, pero de una manera que propende a darle a ese requisito mayor pertinencia con la realidad estatal específica. Esta alternativa debe ser evaluada de conformidad con los datos que aporte el servicio nacional de estadística.*

Derecho comparado: Constitución de Brasil: “Art. 18.- La creación, incorporación, fusión y desmembramiento de Municipios preservarán la continuidad y la unidad histórico-cultural del ambiente urbano, será hecha por ley estatal, obedeciendo a requisitos previstos en ley complementaria federal, y dependiendo de consulta previa, mediante plebiscito, a las poblaciones directamente interesadas”. Lei Complementar 1, de 9-11-67: Población superior a 10.000 habitantes o no inferior a 5 milésimas de la existente en el Estado, centro urbano

con un mínimo de 200 casas, renta no menor a 5 milésimas de la renta estatal.

"ARTICULO 18.- Para la creación de un Municipio deben concurrir:

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

2° Un territorio determinado conforme a lo previsto en el Artículo 17 de esta Ley.

3° Un centro poblado no menor a la media poblacional de los centros poblados capitales de municipios preexistentes en el Estado, excluidos los dos (2) de mayor población, y el cual servirá de asiento a las autoridades del nuevo Municipio. Este requisito de población deberá ser verificado por el órgano nacional competente del servicio de estadística oficial;

4° Capacidad para generar recursos propios suficientes para atender a los gastos de gobierno y administración general . A los efectos del cumplimiento de este requisito deberán constar las opiniones favorables concurrentes de la Contraloría General de la República y del órgano rector nacional en la materia de Presupuesto Público.

En todo caso se requerirá la consulta previa directa a la población del área cuya constitución como Municipio se postula.

No podrá crearse un nuevo Municipio sin que consten las previsiones para la dotación ejidal.

No podrán crearse nuevos municipios cuando ello signifique para el municipio matriz la pérdida de sus condiciones y requisitos de existencia, o conlleve el desmembramiento de asentamientos urbanos continuos que conformen una unidad histórico cultural.

Excepcionalmente, y por razones específicas de interés nacional, las Asambleas Legislativas podrán crear, atendiendo a la iniciativa reservada al Presidente de la República en Consejo de Ministros, municipios de régimen especial sin menoscabo del carácter representativo de sus órganos superiores y con señalamiento explícito de sus esferas propias de actuación en lo financiero y administrativo.”

DUODECIMA: Se recomienda la modificación del Artículo 20, con el fin de incluir la prerrogativa excepcional de la iniciativa reservada contemplada en el primer aparte del Artículo 18 del Proyecto de Ley de Reforma, así como aclarar los términos del precepto, e incluir una limitación expresa que tiende a promover mayor certidumbre en los procesos de modificación de la división político territorial.

“ARTICULO 20.- La iniciativa para la creación o fusión de municipios, salvo la hipótesis de iniciativa reservada establecidas en esta Ley, corresponde:

1° A los ciudadanos inscritos en el Registro Electoral Permanente, en número no menos al veinte por ciento (20 %)

de los residentes en la comunidad cuya elevación a la categoría municipal se postula;

2° A la Asamblea Legislativa, conforme a lo establecido en la normativa aplicable;

3° A los Concejos de los Municipios por segregación de cuyos territorios se plantee la creación o fusión;

La decisión para la creación o fusión de Municipios requerirá el voto favorable de las dos terceras partes (2/3) partes de los integrantes de la Asamblea Legislativa y entrará en vigencia en el siguiente periodo legal.

La creación o fusión de Municipios no podrá ser sancionada sino por una sola vez en un mismo periodo legal."

DECIMOTERCERA: Se recomienda la modificación del Artículo 21, con el fin de aclarar el precepto y prever lo concerniente a las funciones de la junta organizadora cuando la entidad creada se corresponda con una demarcación parroquial preexistente, que ha sido un supuesto de interpretaciones encontradas y causa de conflictos políticos y judiciales en varias ocasiones. En consecuencia, se elimina el PARAGRAFO TERCERO y se corren los números ordinales correspondientes a los PARAGRAFOS.

"ARTICULO 21.- En el caso de creación de un nuevo Municipio la Asamblea Legislativa designará una junta organizadora que ejercerá, en la jurisdicción de la nueva entidad las funciones atribuidas a la Junta Parroquial, y preparará los anteproyectos de

instrumentos normativos para la consideración del Concejo que deberá constituirse por elección directa.

La junta organizadora estará integrada por cinco (5) miembros de manera que refleje la representación política en el Concejo de la entidad matriz, y durará en sus funciones hasta la toma de posesión efectiva de las autoridades electas del nuevo Municipio.

Cuando se trate de una parroquia preexistente, la correspondiente Junta Parroquial asumirá las funciones de junta organizadora en la nueva jurisdicción municipal, sin menoscabo de las que tenga asignadas en aquella condición.

Si la nueva entidad municipal comprende varias parroquias preexistentes, las Juntas Parroquiales compartirán las obligaciones y prerrogativas previstas para las juntas organizadoras en sus respectivas demarcaciones, conforme a lo que decida la Asamblea Legislativa.

Las Asambleas Legislativas deberán disponer los recursos necesarios para que la Juntas Organizadoras puedan cumplir las funciones que se les asignan, con las modalidades de ejecución, control y rendición de cuentas que consideren pertinentes de acuerdo a la normativa aplicable.”

DECIMOCUARTA: Se recomienda la modificación del Artículo 22, con el fin de introducir cambios con relación a la iniciativa para la eliminación de municipios, y otras aclaratorias.

"ARTICULO 22.- Cuando un Municipio dejare de llenar durante un lapso ininterrumpido de tres (3) años alguno de los requisitos de creación que exige esta Ley, la Asamblea Legislativa procederá, por propia iniciativa, por iniciativa del Ejecutivo nacional o estatal, o de los residentes en número no menor al 20% de los inscritos en el Registro Electoral Permanente, a darle el carácter de Parroquia. La correspondiente modificación de la Ley de División Político Territorial del Estado deberá sancionarse, por lo menos, con seis (6) meses de anticipación a la fecha prevista para las próximas elecciones municipales."

DECIMOQUINTA: Se recomienda la eliminación de todo el contenido del CAPITULO III " DE LOS DISTRITOS METROPOLITANOS", en atención a la remisión del desarrollo de la hipótesis distrital a una Ley especial, esto es, los Artículos del 24 al 27, ambos inclusive. Se eliminan, según corresponda, las menciones "distrito", "cabildo" y "distrital", así como sus equivalentes en todo el texto de la Ley.

DECIMOSEXTA: Se recomienda la modificación del Artículo 28, con el fin de aclarar lo relativo a la constitución de las mancomunadas y ampliar el cuadro de sus potenciales objetivos, muy restringidos en la Ley vigente. Se agregan otras aclaratorias que se consideran importantes.

"ARTICULO 28.- Las Mancomunidades son entidades constituidas por dos o más Municipios para la gestión de materias específicas de su competencia. Para que proceda la Mancomunidad no se requiere que los Municipios que se asocian sean de la misma entidad estatal ni que existe entre ellos continuidad territorial. Una

Mancomunidad no podrá asumir la totalidad de las competencias asignadas a los Municipios mancomunados."

DECIMOSEPTIMA: Se recomienda la modificación del Artículo 29, con el fin de aclarar aspectos confusos, con el fin de propiciar la figura mancomunitaria, en la siguiente forma:

"ARTICULO 29.- La creación de una mancomunidad requiere la aprobación de los estatutos que deban regirla por parte de cada Concejo de las entidades que concurren a su formación, mediante Acuerdo sancionado en cada caso con el voto favorable de la mayoría absoluta de sus integrantes, dada la iniciativa expresa del respectivo Alcalde.

Los estatutos de una Mancomunidad deberán precisar:

1° Su nombre, objeto y domicilio, y los municipios que entran a constituir la;

2° Los fines y objetivos precisos para los cuales se crea;

3° El tiempo de su vigencia;

4° Los aportes a que se obligan las entidades que la constituyen y otras fuentes de recursos;

5° La composición de su organismo directivo, la forma de su designación, sede, facultades y responsabilidades;

6° El procedimiento para la reforma o disolución de la Mancomunidad y la manera de resolver las divergencias que pudieren surgir con relación a su gestión o a sus bienes, ingresos u obligaciones. La disolución de la Mancomunidad antes de la expiración del tiempo de su vigencia, o la baja o renuncia de un Municipio mancomunado no tendrá efecto sino hasta seis (6) meses después de manifestada válidamente;

7° La determinación de las funciones de control externo y de los dispositivos orgánicos para hacerla efectiva."

DECIMOCTAVA: Se recomienda la modificación del Artículo 31, con el fin de reservar al Alcalde la iniciativa de creación de entidades descentralizadas.

"ARTICULO 31.- Los Municipios podrán acordarse entre sí o con los demás entes públicos territoriales para la creación de modalidades asociativas intergubernamentales descentralizadas para fines de interés público relativos a materias de competencia concurrente o complementaria. En todo caso, la iniciativa corresponderá al Alcalde por lo respecta a la participación municipal."

DECIMONOVENA: Se recomienda la modificación del Artículo 32, con el fin de introducir aclaratorias en la conceptualización de esta figura submunicipal, particularmente la de que no se trata de una subdivisión exhaustiva del Municipio, que es una interpretación errónea frecuente.

"ARTICULO 32.- Las Parroquias son demarcaciones dentro del territorio municipal, creadas con el objeto de desconcentrar la administración del Municipio, promover la participación ciudadana y la mejor prestación de los servicios públicos locales. Las Parroquias no constituirán en ningún caso subdivisiones exhaustivas del territorio del Municipio."

VIGESIMA: Se recomienda la modificación del Artículo 33, con el fin de aclarar los elementos relativos a la creación de las demarcaciones parroquiales y reafirmar la modalidad de iniciativa reservada, a tal fin, al Concejo, por iniciativa del Alcalde, y a la comunidad vecinal interesada.

"ARTICULO 33.- Las Parroquias sólo podrán ser creadas por las Asambleas Legislativas atendiendo a iniciativa de los Concejos Municipales interesados, manifestada mediante Acuerdo sancionado a solicitud del Alcalde, con el voto de las dos terceras (2/3) partes de sus integrantes, o a iniciativa de los propios ciudadanos interesados, en las situaciones siguientes:

1° En espacios o sectores ocupados por barrios, urbanizaciones o asentamientos similares, siempre que se encuentren integrados a áreas urbanas que alcancen una población total mayor a cincuenta mil (50.000) habitantes y que estén dotadas de Planes de Desarrollo Urbano Local debidamente sancionados y Publicados;

2° En asentamientos poblacionales tales como caseríos o aldeas, separados del centro administrativo del Municipio y ubicados en

áreas del territorio municipal no contempladas como urbanas en los Planes de Desarrollo Urbano Local

Para la iniciativa de los ciudadanos se requerirá en el primer supuesto el respaldo de un número no menor al veinte por ciento (20 %) de los electores residentes en la comunidad o asentamiento poblacional de que se trate, y en el segundo, de no menos del diez por ciento (10 %) de los mismos, identificados en ambos casos por los organismos electorales que correspondan, según la Ley ."

VIGESIMA PRIMERA: Se recomienda la modificación del Artículo 36, para eliminar el encabezamiento del mismo, que contiene una habilitación indiscriminación y ambigua que propicia conflictos interinstitucionales e inseguridad jurídica, y no se corresponde con nuestro sistema de competencias regladas, y sustituirlo por la determinación de una competencia exclusiva, definida en una Ley nacional, incorporando recomendaciones derivadas de la experiencia de su aplicación.

"ARTICULO 36.- Son de la competencia propia del Municipio las siguientes materias:

- 1°.- Acueductos, cloacas, drenajes y tratamiento de aguas residuales;
- 2°.- Distribución y venta de electricidad y gas en las poblaciones de su jurisdicción;
- 3°.- Elaboración y aprobación de los planes de desarrollo urbano local, formulados de acuerdo con las normas y procedimientos

técnicos establecidos por el Ejecutivo Nacional. Igualmente velará porque los planes nacionales y regionales de ordenación del territorio y de ordenación urbanística se cumplan en su ámbito.

4°.- Promoción y fomento de viviendas, parques y jardines, plazas, playas, balnearios y otros sitios de recreación y deporte; pavimentación de las vías públicas urbanas;

5° Arquitectura civil, nomenclatura y ornato público;

6° Ordenación del tránsito de vehículos y personas en las vías urbanas;

7° Servicio de transporte público urbano de pasajeros;

8° Abastos, mataderos y mercados y, en general, la creación de servicios que faciliten el mercadeo y abastecimiento de los productos de primera necesidad;

9° Espectáculos públicos y publicidad comercial, en cuanto concierne a los intereses y fines específicos municipales;

10° Protección del ambiente y cooperación con el saneamiento ambiental;

11° Organización y promoción de ferias y festividades populares, así como protección y estímulo a las actividades dirigidas al desarrollo del turismo local;

12° Aseo urbano y domiciliario, comprendidos los servicios de limpieza, de recogida y tratamiento de residuos;

13° Protección civil y servicios de prevención y lucha contra incendios en las poblaciones;

14° Creación de institutos populares de crédito, con las limitaciones que establezca la legislación nacional;

15° Cementerios, hornos crematorios y servicios funerarios;

16° Creación de servicios que tendrán a su cargo la vigilancia y control de las actividades relativas a las materias de la competencia municipal;

17° Actividades e instalaciones culturales y deportivas de ocupación del tiempo libre;

18° Promoción, organización y prestación del servicio de Justicia de Paz, dentro de los principios establecidos en esta Ley y en la Ley Orgánica de la materia. En caso de conflicto de normas entre uno y otro instrumento legal, privarán las disposiciones expresas de esta Ley;

19° Las demás que sean propias de la vida local y las que le atribuyan otras leyes.

VIGESIMA SEGUNDA: Se recomienda incorporar un nuevo Artículo 37 para prever a la necesaria rearticulación de las competencias públicas en

las distintas materias, poniendo el centro de gravedad en las leyes rectoras sectoriales, algunas de las cuales se encuentran actualmente en proceso de formación en el Congreso de la República.

"ARTICULO 37. - Las leyes orgánicas nacionales que se dicten para las regulaciones rectoras sobre las materias señaladas en los ordinales 1º, 2º, 5º, 6º y 12º del Artículo anterior, determinarán la naturaleza y alcance de la competencia municipal en cada sector y con respecto a cada una de las materias enunciadas en dichos ordinales. La legislación nacional deberá recoger la diversidad municipal en orden a las determinaciones señaladas. Hasta tanto se dicten las correspondientes normas orgánicas, las actuaciones e intervenciones del Municipio en las distintas materias se ceñirán a lo que corresponde a la naturaleza propia de los cometidos municipales y a sus intereses peculiares."

VIGESIMA TERCERA: Se recomienda la eliminación del Artículo 39, como consecuencia de la remisión de la materia distrital a una Ley especial.

VIGESIMA CUARTA: Se recomienda agregar al actual Artículo 40 una previsión que contribuya a fortalecer la norma imperativa, pero sin sanción, relativa a la prioridad del "mínimo obligatorio de servicios" previsto en la Constitución de la República.

"ARTICULO 40.- Se entenderán cumplidas los servicios mínimos obligatorios cuando el se presten en condiciones de eficiencia y continuidad, capaces de satisfacer en todo momento las necesidades

de la respectiva comunidad. La Contraloría Municipal incluirá en su informe anual las evaluaciones relativas a este deber legal”.

VIGESIMA QUINTA: Se recomienda la modificación al Artículo 41, para liberar el supuesto de la concesión de la obligatoriedad del otorgamiento mediante licitación pública, dada la experiencia respecto a algunos servicios en las cuales no se dan las condiciones para la concurrencia de ofertas que hagan posible dicha modalidad de licitación pública, y para hacer coherente este precepto con la reforma del Artículo 42.

“ARTICULO 41.- La prestación de los servicios públicos municipales podrá ser realizada bajo las siguientes modalidades opcionales:

1° Por el Municipio en forma centralizada:

2° Por institutos autónomos del Municipio, mediante delegación

3° Por otros organismos descentralizados o empresas con participación municipal, nacional o estatal, o de otros entes públicos descentralizados o empresas con participación pública mayoritaria, mediante contrato;

4° Por empresas privadas o mixtas, mediante: **a)** concesión de toda o parte de las actividades comprendidas en la prestación, **b)** concesión de obra pública por tiempo definido, para la construcción y explotación de todo o parte de las actividades relacionadas con la prestación, **c)** arrendamiento de las instalaciones relativas al servicio por tiempo limitado, para la explotación de todo o parte de las actividades de la

prestación, d) gestión del manejo operativo de los servicios por tiempo definido, de parte de las actividades de la concesión; e) contratos de servicios para la ejecución de algunas de las actividades de la prestación, y f) otras modalidades contractuales que propendan a asegurar la efectividad, eficacia y regularidad de la prestación, la transparencia en la selección del contratista del Municipio y la optimización del interés municipal, conforme a dispuesto en el Artículo siguiente:

VIGESIMA SEXTA: Se recomienda la modificación del Artículo 42, para establecer un sistema de definición de las condiciones del contrato administrativo de concesión, remitiéndolo a la Ordenanza, pero con cierta pauta legal imperativa que contribuya a la garantía de transparencia, seguridad jurídica y efectividad y eficiencia de la prestación.

"ARTICULO 42.- Las concesiones de servicios públicos o de explotación de bienes de los Municipios a empresas particulares deberán efectuarse mediante licitación pública, de conformidad con la Ordenanza de la materia, en la cual se contemplarán las condiciones que deberán regirlas, tales como lo relativo a plazos, que en ningún caso será superior a veinte (20) años; precio que pagará el concesionario, participación del Municipio en las utilidades o ingresos, garantías, inversiones, régimen tarifario, potestades de supervisión o tutela, intervención y revocación, derecho de reversión y, en general, los requisitos para proveer a la efectiva salvaguarda del interés municipal.

Sólo en caso de comprobada imposibilidad de aplicar los procedimientos licitatorios para la selección del concesionario,

debidamente justificada mediante acto motivado del Alcalde, podrá procederse a la adjudicación directa, con aprobación de la Cámara Municipal.

Lo actuado en contravención a lo dispuesto en la Ordenanza que se dicte será nulo y no surtirá ningún efecto."

VIGESIMA SEPTIMA: Se recomienda la modificación del Artículo 51, con el fin de eliminar limitación relativa a los mandatos electivos del Alcalde, recoger el cambio producido en la denominación específica de la legislación electoral y adoptar una denominación genérica más adecuada.

"ARTICULO 51.- En cada Municipio se elegirá un Alcalde por mayoría relativa, en votación universal, directa y secreta, con sujeción a lo dispuesto en la legislación electoral."

VIGESIMA OCTAVA: Se recomienda la modificación del Artículo 54, para dar salidas legales a situaciones que son frecuentemente controversiales.

"ARTICULO 54.- Las ausencias temporales del Alcalde las suplirá el Director General o funcionario de nivel equivalente, donde exista, o en su defecto el funcionario de dirección superior ejecutiva que él mismo designe. Si la falta temporal se prolonga por más de ciento veinte (120) días consecutivos, el Concejo declarará si debe considerarse falta absoluta.

Cuando la falta del Alcalde se deba a detención judicial, la suplencia la ejercerá el funcionario designado por el Concejo, igualmente dentro del más alto nivel de dirección ejecutiva.

Cuando se produjere la ausencia absoluta del Alcalde antes de tomar posesión o antes de cumplir la mitad de su período legal, se procederá a una nueva elección en la fecha que fije el organismo electoral nacional. Cuando la falta absoluta se produjere ya transcurrida más de la mitad del período legal, el Concejo designará a uno de sus integrantes para que ejerza el cargo vacante de Alcalde por lo que reste del período municipal. Mientras se cumple, en uno u otro caso, la toma de posesión del nuevo Alcalde, el Presidente del Concejo estará encargado de la Alcaldía."

VIGESIMA NOVENA: Se recomienda la modificación del Artículo 56, en su último aparte, con el fin de proveer a la superación de una situación ambigua que ha dado lugar a múltiples interpretaciones y actuaciones erráticas, pero se mantiene la cuestión sustancial de que la dieta sólo se corresponde con la asistencia a las sesiones.

"ARTICULO 56:
Los concejales sólo percibirán dietas por asistencia a las sesiones de la Cámara y de las comisiones, hasta cuatro (4) de las primeras y dos (2) de las segundas, cuando aquélla esté integrada por nueve o menos concejales, y hasta seis (6) sesiones de la Cámara y cuatro (4) de las comisiones cuando aquélla esté formada por más once (11) o más concejales."

TRIGESIMA: Se recomienda la eliminación del primer aparte del Artículo 57, como consecuencia de la remisión de la materia distrital a una Ley especial.

TRIGESIMA PRIMERA: Se recomienda la modificación del Artículo 58, con el fin de extender el periodo del mandato del Alcalde y los concejales a 4 años.

"ARTICULO 58.- El periodo de Alcaldes y Concejales será de cuatro (4) años."

TRIGESIMA SEGUNDA: Se recomienda la modificación del Artículo 59, con el fin de reafirmar la separación necesaria de las elecciones locales con respecto a las nacionales, y proveer a la salida legal neutral e intemporal de las situaciones de coincidencia cronológica de los eventos electorales, dando fundamento legal expreso a la prórroga automática de los mandatos correspondientes.

"ARTICULO 59.- La elección de Alcaldes y Concejales será necesariamente separada de las que deban celebrarse para elegir los órganos del Poder Nacional; cuando pudiera darse la coincidencia, aquélla quedará diferida por un lapso no menor de seis (6) meses ni mayor de un (1) año, según la decisión que tome el órgano electoral nacional."

TRIGESIMA TERCERA: Se recomienda la modificación del Artículo 67, con el fin de propiciar la salida legal del problema de la implementación de los sistemas de seguridad social, en las condiciones que establezcan las disposiciones nacionales que se dicten con carácter general.

"ARTICULO 67.- Está prohibido a Alcaldes y Concejales:

1° Intervenir en la resolución de asuntos municipales en que estén interesados personalmente o lo estén su cónyuge o parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, o empresas en las cuales sean accionistas, salvo cuando se trate de lo relativo a la aprobación y sostenimiento del sistema de seguridad social previsto en esta Ley; conforme a las disposiciones nacionales y municipales aplicables.

2° Celebrar contratos por sí o por interpuesta persona sobre bienes o rentas del Municipio, o con los entes descentralizados o empresas del Municipio, o Mancomunidades en que participe la entidad, salvo los contratos que celebren como usuarios de los servicios públicos municipales;

3° Desempeñar cargos de cualquier naturaleza en la administración municipal o en institutos autónomos fundaciones, empresas, asociaciones civiles y demás organismos descentralizados del Municipio, salvo la representación de la participación municipal que corresponda al Alcalde en las asambleas de socios y organismos similares conforme a las normas estatutarias."

TRIGESIMA CUARTA: Se recomienda la modificación del Artículo 69, con el fin de dar cabida a diversas observaciones derivadas de la experiencia de la aplicación de la modalidad de control expresada en la potestad de

examen de la memoria y cuenta del alcalde por el concejo, y agregar la opción del alcalde de promover la cuestión de confianza.

"ARTICULO 69.- El Alcalde quedará suspendido en el ejercicio del cargo cuando el Concejo declare improbada la memoria y cuenta de su gestión, por decisión expresa con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes. En este caso, y en el mismo acto en que se declare la improbación, el Concejo convocará a una consulta directa al cuerpo electoral local, que deberá realizarse en treinta (30) días o en la oportunidad más inmediata posible, para que el mismo se pronuncie sobre la revocatoria del mandato del Alcalde suspendido o sobre su restitución al pleno ejercicio de su investidura.

Si se produjere la revocatoria se procederá conforme a lo previsto para la falta absoluta. En el lapso de la suspensión se desempeñará como Alcalde provisorio el Presidente de la Cámara."

Decidida la improbación de la Memoria y Cuenta por el Concejo, y no obstante la convocatoria a la consulta directa antes señalada, el Alcalde podrá ejercer la opción de que la misma se haga para que el cuerpo electoral local se pronuncie sobre si otorga su confianza al Alcalde o a la Cámara. En esta opción, si el pronunciamiento favorece al Alcalde, los Concejales que promovieron la suspensión del Alcalde perderán su investidura, y en caso de que el pronunciamiento sea desfavorable al Alcalde se procederá como en el caso de falta absoluta."

TRIGESIMA QUINTA: Se recomienda la eliminación del Artículo 70, como consecuencia de la remisión de la materia distrital a la Ley especial.

TRIGESIMA SEXTA: Se recomienda la eliminación de la Sección Quinta del CAPITULO I TITULO VI "DEL GOBIERNO DE LOS DISTRITOS METROPOLITANOS" de los Artículos 71 y 72, como consecuencia de la remisión de la materia distrital a una Ley especial.

TRIGESIMA SEPTIMA: Se recomienda la modificación del Artículo 73, con el fin de aclarar algunos aspectos del régimen municipal.

"ARTICULO 73.- En las Parroquias creadas en las áreas urbanas, la Junta Parroquial estará constituida por cinco (5) miembros, y en las no urbanas por tres (3), en ambos casos con los correspondientes suplentes, elegidos todos conforme a la legislación electoral.

Cada año la Junta Parroquial designará de su seno un Presidente, y de fuera de su seno designará un Secretario, quien durará en sus funciones todo el período legal parroquial, salvo su remoción por la Junta previa formación de expediente con audiencia del interesado."

TRIGESIMA OCTAVA: Se recomienda la modificación, en sus ordinales 6º, 8º, 12º, y 17º, del Artículo 74, y la inclusión de un nuevo ordinal con el número 9º, con el fin de aclarar atribuciones del Alcalde, inclusive la relativa a la presentación de la memoria y cuenta de su gestión, y se incorpora una nueva previsión relativa a la Justicia de Paz.

"ARTICULO 74.-

"6° Formular el Plan de Gestión Local y sus correspondientes programas, de conformidad con las disposiciones nacionales y municipales aplicables, y someterlos a la consideración del Concejo, así como el Proyecto de Ordenanza de Presupuesto de Recursos y Egresos debidamente fundamentado en dicho Plan de Gestión Local;

"8° Elaborar el Plan de Desarrollo Urbano Local y los demás planes urbanos previstos en la Ley de la materia, conforme a las normas y procedimientos establecidos en los instrumentos normativos nacionales aplicables, someterlos al Concejo para su aprobación, y velar por su ejecución;

"9° Reglamentar lo relativo a la elección de Jueces de Paz, y convocar a la realización de la misma, sin que obste la circunstancia de la inexistencia de la Ordenanza, y solicitar el apoyo técnico y financiero necesario a tal fin; ejecutar las partidas presupuestarias acordadas para el sostenimiento y desarrollo de la Justicia de Paz en el Municipio, y, en general, brindar apoyo y asistencia a los Jueces de Paz para garantizar la prestación de aquélla";

"13° Presentar al Concejo, en el segundo mes siguiente a la finalización de cada ejercicio fiscal de su mandato, la Memoria y Cuenta de su gestión, en la cual incluirá Informe detallado de las obligaciones impagadas o morosas de los contribuyentes. Pasados treinta (30) días continuos de la oportunidad fijada para la presentación o de las prórrogas concedidas por la Cámara a los mismos efectos, sin que el Alcalde haya cumplido esta obligación legal de manera oficial, el Concejo declarará la suspensión del Alcalde en el ejercicio de su cargo por falta grave a deberes legales del

mismo, y se procederá como en el supuesto de la improbación calificada a todos los efectos legales, inclusive en lo relativo a la suspensión del ejercicio de la investidura y convocatoria a la consulta directa a los electores. En este caso de omisión, el Alcalde no podrá optar por la opción establecida en el último aparte del Artículo 69 de esta Ley.

El Concejo está obligado a producir su decisión sobre la Memoria y Cuenta del Alcalde en un plazo máximo de noventa (90) días continuos siguientes a la fecha de su presentación, transcurridos los cuales se considerará aprobada aquélla a todos los efectos legales”;

“18° Ejercer las atribuciones relativas a la competencia municipal cuando no estén expresamente asignadas a otro órgano.”

TRIGESIMA NOVENA: Se recomienda la modificación, en sus ordinales 1°, 8° y 16°, del Artículo 76, con el fin de incluir la modalidad de designación de un Presidente como órgano propio del Cuerpo, distinto al Alcalde, y de incorporar un nuevo ordinal 18° que no estaba incluido en el Proyecto aprobado en primera discusión, relativo a la Justicia de Paz. Se corren los números ordinales.

“ARTICULO 76.- Son facultades del Concejo:

1° Elegir de su seno en la primera sesión de cada año del periodo municipal o en la sesión más inmediata siguiente, al Presidente y al Vicepresidente del Concejo. Este último suplirá las

faltas temporales del primero, así como las etapas de provisionalidad que pudieren suscitarse, conforme a los distintos supuestos de esta Ley, hasta tanto se produzca la toma de posesión efectiva del llamado a ejercer la Presidencia en definitiva;

8° Aprobar las condiciones concesiones de servicios públicos o de uso o explotación de bienes del dominio público, así como las enajenaciones de inmuebles municipales, incluso los de origen ejidal;

16° Ejercer el control de la Administración Municipal en los términos establecidos en esta Ley y en las disposiciones municipales que la desarrollen;

18° Designar, dentro de los treinta (3) días siguientes a la convocatoria del Alcalde, o en el día más inmediato posible, la Junta Municipal de Justicia de Paz, que será la autoridad electoral que tendrá a su cargo la organización, supervisión y ejecución de los procesos electorales contemplados en la Ley Orgánica de la materia, con participación activa de la comunidad y las Juntas parroquiales, donde estas existan."

CUADRAGESIMA: Se recomienda la modificación del encabezamiento del Artículo 77 en orden a la transferencia al Presidente del Concejo, de las atribuciones que estaban asignadas al Alcalde en su desempeño como Presidente Municipal.

"ARTICULO 77.- Corresponden al Presidente del Concejo las atribuciones siguientes:.....":

CUADRAGESIMA PRIMERA: Se recomienda la inclusión de un aparte único en el Artículo 78, con el fin de prever lo relativo al financiamiento estable de las funciones generales de las Juntas Parroquiales.

ARTICULO 78 . -

El conjunto de las Parroquias existentes en una jurisdicción municipal tendrán una participación en el ingreso propio del municipio, sobre el total estimado del mismo para cada año fiscal, según lo que se determine en la respectiva Ordenanza, a los fines del financiamiento de sus gastos de administración general, independientemente de los recursos que se le transfieran en correspondencia con las materias y actuaciones que les encomiende por delegación el Alcalde”

CUADRAGESIMA SEGUNDA: Se recomienda la modificación del Artículo 83 en su encabezamiento, con el fin de aclarar lo relativo a la duración regular del titular de la Secretaría Municipal.

“**ARTICULO 83.-** El Secretario Municipal será designado por el Concejo el día de su instalación o en la sesión posterior más inmediata posible, y durará en sus funciones todo el período legal.”

CUADRAGESIMA TERCERA: Se recomienda la modificación del Artículo 85, para establecer como requisito imperativo la condición de abogado, en cualquier caso.

“**ARTICULO 85.-** En cada Municipio habrá una Sindicatura Municipal a cargo de un Síndico Procurador Municipal, quien deberá ser

venezolano, abogado, gozar de sus derechos civiles y políticos y haber cumplido con el deber de votar, salvo causa justificada.

La función de Síndico Procurador Municipal es incompatible con el libre ejercicio de la profesión de abogado".

CUADRAGESIMA CUARTA: Se recomienda la modificación de los ordinales 1° y 2° del Artículo 87, por la cual se refunden en uno solo, y la modificación del ordinal 3° del mismo precepto, con el fin de aclarar aspectos relativos al ejercicio de la función de procuración conferida al Síndico.

"ARTICULO 87.- Corresponde al Síndico Procurador:

1° Representar y defender al Municipio, conforme a las instrucciones que le comunique el Alcalde, en relación con los bienes y derechos de la entidad, incluso los relacionados con los ingresos municipales, y en las causas que se promuevan contra los actos municipales;

3° Asesorar al Alcalde y al Concejo en asuntos que por su naturaleza requieran dictamen jurídico";

CUADRAGESIMA QUINTA: Se recomienda la eliminación del Artículo 90, dada la remisión de la materia distrital a un instrumento legal especial.

CUADRAGESIMA SEXTA: Se recomienda la modificación de los Artículos 91 y 92 y su fusión en uno solo, con el fin de universalizar la existencia del órgano contralor municipal.

“ARTICULO 91.- En cada Municipio existirá una Contraloría que gozará de independencia en lo orgánico y funcional. La Contraloría Municipal ejercerá, de conformidad con esta Ley y con los instrumentos normativos municipales que la desarrollen, y de conformidad con la Ley Orgánica de Contraloría General de la República en cuanto sea aplicable , el control, vigilancia y fiscalización de ingresos, gastos y bienes públicos, así como de las operaciones relativas a los mismos.”

CUADRAGESIMA SEPTIMA: Se recomienda la modificación del Artículo 93, con el fin de incorporar reformas a la modalidad de concurso para la designación del Contralor Municipal.

“ARTICULO 93.- La Contraloría Municipal actuará bajo la responsabilidad y dirección del Contralor Municipal, quien deberá ser profesional con experiencia en la función pública, en la práctica privada o en la actividad académica en áreas afines a las funciones del cargo , y será designado por el Concejo mediante concurso que deberá promoverse en el lapso de los treinta (30) días siguientes a su instalación y realizarse a los diez (10) días continuos siguientes a la instalación del jurado o en la fecha más inmediata posible. El jurado estará integrado por tres (3) profesionales nominados así: uno (1) por el Contralor General de la República, uno (1) por la máxima autoridad de la institución académica de nivel superior de más antigüedad en el Municipio o en el Estado, y uno (1) por la

propia Cámara Municipal. El jurado notificará a la Cámara el resultado de sus deliberaciones, señalando tres (3) nominados en orden de mérito, a cuyo orden deberá ceñirse la Cámara para designar al Contralor Municipal, no pudiendo optar por un nominado si no consta la excusa de quien le preceda en el orden de mérito señalado por el jurado. Si pasadas dos (2) sesiones de aquella en que se dio por recibida la señalada notificación no se hubiere hecho la designación, quedará designado Contralor a todos los efectos legales el primero de los nominados por el Jurado. A los efectos de las disposiciones de este Artículo, la Contraloría General de la República prescribirá mediante un instrumento de carácter general, las bases para la actuación del Jurado.

El Contralor Municipal permanecerá en su cargo todo el periodo municipal, salvo que el Concejo acuerde su destitución por falta grave a los deberes de su cargo, previa formación de expediente con audiencia del interesado, con el voto de las dos terceras (2/3) partes de sus integrantes. La decisión de remoción podrá ser recurrida con carácter de urgencia ante el órgano competente de la jurisdicción contencioso administrativa "

CUADRAGESIMA OCTAVA: Se recomienda incorporar modificaciones sustantivas en todo el texto de los actuales Artículos 95 y 96, por la necesidad de adecuar las actuaciones de control externo en el municipio al sistema nacional postulado en la nueva Ley Orgánica de Contraloría General de la República y en los instrumentos normativos dictados para desarrollar sus normas.



"ARTICULO 95.- La Contraloría Municipal tendrá las siguientes funciones, en los términos establecidos en la correspondiente Ordenanza:

1º.- El control posterior de los gastos de la administración municipal, en cuanto a la verificación de la legalidad, exactitud, sinceridad y corrección de la inversión de los recursos públicos por parte de los órganos ejecutores;

2º.- El control posterior de los ingresos municipales, a cuyo efecto verificará la legalidad, exactitud, sinceridad y corrección de las operaciones relativas a los mismos, incluso la vigilancia para que las actuaciones para hacer efectivos los créditos de cualquier naturaleza a favor del Municipio se realicen apropiadamente y con la debida diligencia.

3º.- El control, vigilancia y fiscalización de los bienes municipales, incluso de los procesos relativos a la adquisición, enajenación, administración, concesión, custodia, recuperación, mantenimiento, restitución, inventario y registro contable de los mismos;

4º.- El control posterior de los gastos e ingresos de los entes descentralizados del Municipio, y de los recursos relativos a la participación del municipio en modalidades organizacionales de naturaleza asociativa, así como la vigilancia sobre la utilización las transferencias de recursos municipales a entes públicos o privados en los fines que las hubieren fundamentado;

5º.- La vigilancia sobre los procesos licitatorios y expropiatorios, de conformidad con la normativa aplicable;

6º.- La sanción de las normas para la organización y funcionamiento del control interno de la administración municipal centralizada o descentralizada, así como el examen y evaluación de los órganos y procedimientos correspondientes a dichas funciones, de conformidad con las normas que dicte al respecto la Contraloría General de la República, sin menoscabo de las actuaciones que puede asumir directamente el órgano superior de control nacional conforme a la Ley;

7º.- El control de la gestión municipal, en cuanto a la evaluación del cumplimiento de los planes y programa municipales, y de los resultados de su ejecución o efectividad y eficacia con que opera la administración respecto a las actividades relativas a aquellos. Los estudios, conclusiones y recomendaciones que realice la Contraloría Municipal en esta materia serán comunicados a los órganos superiores a quienes esté atribuida la posibilidad de adoptar medidas para superar las insuficiencias o defectos de las acciones evaluadas;

8º.- El control de los sistemas de contabilidad fiscal y administrativa del Municipio, incluso de sus entes descentralizados, conforme a las normas que dicten al respecto los órganos rectores nacionales en la materia;

9º.- El control sobre el registro de personal y sobre el cumplimiento de las normas del sistema de personal;

10º.- La elaboración del Proyecto de Presupuesto de Egresos del órgano contralor municipal, que será remitido al Alcalde para su inclusión sin modificaciones en el Proyecto de Presupuesto de

Recursos y Egresos del Municipio en la oportunidad en que éste debe ser sometido a la consideración del Concejo;

11º.- La ejecución de los créditos del propio Presupuesto, con sujeción a la normativa aplicable, sin menoscabo de la potestad de examen de la gestión y de las cuentas de la Contraloría Municipal que corresponden al Concejo. La Ordenanza de la materia establecerá los supuestos y montos en que se autoriza la delegación de la función de ordenación de compromisos y de pagos”.

"ARTICULO 96.- A la Contraloría Municipal corresponde instruir expedientes a los fines de la determinación de la responsabilidad administrativa de los funcionarios municipales, por los hechos, actos u omisiones establecidos en esta Ley, en la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público o en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. Si de la averiguación administrativa surgieren indicios de responsabilidad civil o penal se tramitará lo conducente ante los órganos competentes para hacerlas efectivas”.

CUADRAGESIMA NOVENA: Se recomienda la modificación del Artículo 110 con el fin de proveer a la educación de la actividad catastral del municipio con la normativa rectora que se dicte en la materia.

"ARTICULO 110.- Cada Municipio formará el catastro de los inmuebles comprendidos dentro de su zona urbana, de conformidad con las normas rectoras nacionales contenidas en la legislación nacional. El Poder Nacional prestará ayuda técnica y financiera para la realización de este propósito”.

QUINCUAGESIMA: Se recomienda la modificación del Artículo 153, para agregarle un último aparte, con el fin de reafirmar la procedencia legal inequívoca de la inclusión de los concejales en el sistema de previsión social municipal según se disponga en la Ordenanza respectiva, dictada en conformidad con las disposiciones nacionales aplicables.

“ARTICULO 153.-
“Los concejales podrán disfrutar de los beneficios de previsión social establecidos por ordenanza en cada caso, a cuyo efecto podrán constituir asociaciones civiles.”

QUINCUAGESIMA PRIMERA: Se recomienda la modificación del Artículo 159, en el sentido de eliminar su encabezamiento, dado que el contenido del precepto se ha incorporado al último aparte del Artículo 56.

“ARTICULO 159.- Perderá la dieta el concejal que se retire antes de finalizar la respectiva sesión sin permiso de quien la presida.”

QUINCUAGESIMA SEGUNDA: Se recomienda la modificación del Artículo 163, para agregarle un aparte segundo, con el fin de aclarar lo concerniente a la interpretación de la mayoría calificada, cuando en términos aritméticos se produce una fracción, asunto que ha sido un tema de interpretaciones encontradas, incluso en instancias judiciales.

“ARTICULO 163.- Cuando la Ley requiera mayoría calificada se entenderá que ésta sólo se alcanzará con el entero superior cuando el resultado aritmético produzca una fracción.”

QUINCAGESIMA TERCERA: Se recomienda la eliminación del Artículo 188, dada la remisión de la materia distrital a una Ley especial. Se recomienda sustituirlo por una nueva disposición transitoria para proveer al régimen de las concesiones hasta tanto se dicte la Ordenanza prevista en el Artículo 42, en la siguiente forma:

“ARTICULO 188.- Hasta tanto los Municipios dicten la Ordenanza a que se refiere el Artículo 42, los contratos de concesión de servicios públicos o de explotación de bienes del Municipio tendrán el siguiente contenido mínimo:

- a) Condiciones de prestación o explotación;
- b) Delimitación del ámbito de prestación o explotación;
- c) Plazo:
- d) Descripción de las inversiones y su forma de amortización, así como de los aportes a que se obligan las partes;
- e) Niveles de calidad y criterios de desempeño en la ejecución de la concesión
- f) Precio o canon que pagará el concesionario

g) Régimen tarifario

h) Garantías a favor del Municipio, hasta la terminación del contrato;

i) Derecho del Municipio a intervenir o revocar el contrato en cualquier momento, sin menoscabo de los derechos del concesionario;

j) Derecho de reversión a favor del Municipio y régimen de los bienes afectos a reversión

QUINCUAGESIMA CUARTA: Se recomienda la eliminación del Artículo 189, dado que se trata de una disposición de naturaleza transitoria, respecto al régimen de la reforma de 1989, vigente desde 1990.

QUINCUAGESIMA QUINTA: Se recomienda la eliminación del Artículo 190, por la misma razón invocada con respecto al Artículo anterior.

QUINCUAGESIMA SEXTA: Se recomienda la eliminación del Artículo 191, por las mismas razones invocadas con respecto al Artículo anterior.

QUINCUAGESIMA SEPTIMA: Se recomienda mantener el Artículo 192, pero modificándolo con el fin de aclarar que la vigencia del nuevo régimen

no significa la eliminación de las entidades que ya gocen de la condición de Municipios sancionada por Ley anterior a la vigencia del nuevo régimen.

"ARTICULO 192.- Las Asambleas Legislativas procederán a sancionar los instrumentos normativos que correspondan a la potestad organizadora que tienen asignada con respecto a los Municipios y demás entidades locales, y a sus división político territorial, pero los Municipios existentes para el momento de entrada en vigencia de esta Ley, conservarán su condición de tales."

QUINCUAGESIMA OCTAVA: Se recomienda la eliminación del Artículo 193, por la misma razón de transitoriedad ya señalada con respecto a otras disposiciones de su misma naturaleza.

QUINCUAGESIMA NOVENA: Se recomienda la eliminación del Artículo 194, por cuanto se trata de una disposición transitoria que ya cumplió sus efectos.

SEXAGESIMA: Se sustituiría la norma derogatoria contenida en el Artículo 195, por un precepto a propósito de la entrada en vigencia de la nueva reforma.

"ARTICULO 195.- Queda reformada la Ley Orgánica de Régimen Municipal sancionada en fecha 14 de junio de 1989, vigente desde el 2 de enero de 1990."

SEXAGESIMA PRIMERA: Se incluiría una nueva disposición atinente a las reglas de articulación de la reforma parcial y de publicación

"ARTICULO 61.- Conforme a lo dispuesto en la Ley de Publicaciones Oficiales, imprímase íntegramente en un solo texto la Ley Orgánica de Régimen Municipal, publicada en Gaceta Oficial de la República N° 4.109 Extraordinario de fecha 15 de junio de 1989, con las reformas sancionadas. Corrijase la numeración de los artículos, y en texto único sustitúyase fechas, firmas y demás datos de sanción y promulgación de la Ley reformada."

ildis

**Instituto
Latinoamericano
de Investigaciones
Sociales**

Av. San Juan Bosco
con 2ª Transversal
Altamira
Edif. San Juan, Piso 4

Telex: 25163 ildis VC
Aptdo. 61712 Chacao
Caracas 1060-A
Venezuela

Tells.: 02 / 2632044
2633056
2634080
2653359
2653366
Fax: 02 / 2630001