

LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES Y LA NUEVA LEY ORGANICA DE REGIMEN MUNICIPAL

ANA ELVIRA ARAUJO GARCIA

SUMARIO

I. *Evolución constitucional de las competencias municipales en el siglo XX.* II. *La Ley Orgánica de Régimen Municipal (18 de agosto, 1978).* 1. La Autonomía Municipal. 2. Las competencias. 3. Competencias urbanísticas municipales de Venezuela. III. *Perfil jurídico de las estructuras locales en el Derecho Positivo venezolano y su contraste con la situación de hecho existente.* 1. Perfil administrativo de la estructura del Estado. 2. Observaciones sobre la coordinación como mecanismo de organización para integrar las competencias concurrentes entre la Administración Central y la Municipal. 3. Las formas jurídicas de control sobre los Municipios. 4. Observaciones finales.

I. EVOLUCION CONSTITUCIONAL DE LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES EN EL SIGLO XX

Venezuela, sobre todo desde mediados del siglo XIX, ha sido un Estado con forma federal pero con contenido centralista.

Cuando se declara la independencia, el sistema administrativo era totalmente descentralizado: las provincias que formaban la Capitanía General de Venezuela tenían el poder local.¹ Las que constituyen la República Federal de 1811, fueron siete de esas provincias, y el poder local-federal que consagran queda alojado en las provincias-ciudades, siendo el gobierno central una enteleguía. Fue a esta debilidad del poder central que el propio Libertador atribuyó la caída de la Primera República en 1812.

1. Brewer-Carías, Allan R.: *Derecho Administrativo I*. Caracas, UCV, 1975, pp. 191 y ss.

Las guerras de independencia hasta 1824, contribuyen a reforzar los poderes de los caudillos militares regionales, lo cual consolida a la provincia-ciudad-estado. Luego, la Constitución de 1821, que une los territorios de Colombia y Venezuela, centraliza, aún más que la Constitución de 1819, el gobierno del nuevo Estado. Pero todo conspiró contra esta pretendida centralización hasta que Venezuela se separa de la Gran Colombia y forma, en 1830, la República de Venezuela, cuya Constitución configuró un pacto "centro-federal". En los años siguientes continúa el conflicto de los poderes regionales caudillistas-militares contra el poder civil nacional.

En 1857 se optó por eliminar las diputaciones provinciales y erigir, en su lugar, un "Poder Municipal" ("El Poder Público se divide para su administración en Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Municipal"... , art. 6. Constitución de 1857), Poder Municipal en el cual se integró todo el sistema de gobierno regional en la Constitución de 1858.

En 1864 se dicta la Constitución Federal y queda consolidado el pacto regional-caudillista, que dio soporte al Estado nacional y al poder central, sobre todo mediante la organización militar: ausencia de un Ejército nacional y la formación de milicias ciudadanas regionales bajo el comando de los caudillos regionales. Sólo será a principios de este siglo que Gómez integra a la República por la fuerza de las armas.

Desde el punto de vista administrativo, el federalismo fue una farsa, porque el Poder Nacional intervino en la administración de los Estados, pero estuvo muy lejos de ser una ficción desde el punto de vista político-militar: por el contrario, fue la sustentación de una República disgregada y dividida en feudos regionales.²

La Constitución de 1893 consagra, dentro del sistema federal, la primera declaración de la autonomía municipal. En las Constituciones que van desde la de 1901, hasta la de 1922 (1904-1909-1914), se estipula en el título de *Bases de la Unión* que los Estados de la Unión venezolana se obligan a *reconocer la autonomía municipal de los distritos* y su independencia del Poder Político del Estado en lo concerniente a *su régimen económico y administrativo*, y se les permite establecer su sistema rentístico con diferentes limitaciones expresadas en las mismas constituciones.

Había una excepción: en casos de guerra (interna o externa), el Poder Ejecutivo del Estado podrá asumir la administración de los dis-

2. Brewer-Carías, A. R.: *ob. cit.*

tritos en lo rentístico y económico con el voto favorable de la Asamblea Legislativa y si ésta no está reunida, con la anuencia de su Corte Suprema.

En las Constituciones que van desde la de 1925 a la de 1945 (1928, 1929, 1931 y 1936), las competencias municipales están incluidas en el Título Primero: *La Nación Venezolana y su Organización*, Sección Segunda: *Bases de la Unión* y, coincidentalmente, todas en el artículo 18 de cada una de ellas. El contenido, con una ligera variante en la Constitución del 36, es idéntico y atribuye a la competencia "de las Municipalidades" la organización de sus "servicios de policía, abastos, cementerios, ornamentación municipal, arquitectura civil, alumbrado público, acueductos, tranvías urbanos y demás de carácter municipal". Hay que hacer notar la asignación de la competencia residual. Aclara la norma constitucional que el "servicio de higiene lo hará sujetándose a las leyes y reglamentos federales sobre sanidad y bajo la suprema inspección del servicio sanitario federal". La pequeña diferencia, pero importante, incluida en el primer ordinal del mismo artículo 18 en la Constitución de 1936, se refiere a "organizar servicios de vigilancia y de lucha contra el analfabetismo con sujeción a las leyes, disposiciones y reglamentos federales de instrucción". Así se repite en la Constitución del 45.

Es también de la competencia municipal "administrar sus ejidos y terrenos propios, sin que puedan enajenarlos, salvo para construcciones; organizar sus rentas", con las restricciones señaladas en el propio texto constitucional.

Seguidamente se señala: que "los Estados y Municipalidades darán entera fe a los actos públicos y de procedimiento judicial emanados de las autoridades federales, de los otros Estados o del Distrito Federal y hará que se cumplan y ejecuten".

La Constitución de 1947, una brillante pieza jurídica, instaura en el Título V: el *Poder Municipal*, el cual será ejercido —especifica— en cada Distrito de los Estados, en el Distrito Federal y en los Territorios Federales por un Concejo Municipal, quien gozará "de plena autonomía en lo que concierne al régimen económico administrativo" con las restricciones impuestas por la misma Constitución.

Concreta la naturaleza jurídica de "las Municipalidades" al calificarlas como personas morales de derecho público con personalidad jurídica, cuya representación compete al Concejo Municipal, como personero de los municipios que integran el Distrito (art. 110).

Esta Constitución de 1947 garantiza la autonomía de las Municipalidades estableciendo que, por tanto, los Concejos Municipales no podrán ser intervenidos en el ejercicio de sus funciones por las autoridades nacionales o estatales. Asimismo, las ordenanzas y otros actos que dicten los Concejos Municipales no podrán ser impugnados sino jurisdiccionalmente, en los casos y bajo el procedimiento que señale la ley. Sin embargo, es también la propia Constitución quien establece los límites a las Municipalidades en el ejercicio de su autonomía (art. 117), especificando que éstas deben respetar lo establecido con relación a la competencia de los Estados (art. 121); respetar lo dispuesto con relación a la competencia del Poder Nacional (art. 138); y sujetarse a las mismas restricciones impuestas a los Estados, en el sentido de que no pueden negociar empréstitos en el extranjero, etc. (art. 127).

Además de todas las competencias atribuidas a los municipios en las anteriores constituciones, la del 47 introduce, novedosamente, la competencia urbanística en los siguientes términos: "fomentar y encauzar el urbanismo con arreglo a las normas que establezca la ley y en coordinación con los organismos técnicos nacionales" (art. 112, ord. 4º). Es una atribución, como se puede ver, claramente establecida y dentro de unos límites muy precisos, mucho mejor establecida que la de la Constitución del 61, que es bastante vaga e imprecisa.

La Constitución de 1953, es dictada bajo una dictadura militar y por lo tanto, hay poco que comentar sobre ella, pues sus postulados se cumplían en la medida que no entorpecían el ejercicio del poder dictatorial. Consagra la autonomía de "la Municipalidad" en lo que concierne "al régimen fiscal, económico y administrativo" (art. 18). Atribuye como competencias de las Municipalidades más o menos las mismas de las constituciones anteriores, siguiendo el modelo de la Constitución del 47, aunque mucho más restringidas. Establece, igualmente, el ejercicio de la competencia urbanística sometida a las leyes y en coordinación con los organismos técnicos nacionales.

Por su parte, la Constitución de 1961, consagra que "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 y asistencia social,
institutos populares de crédito,
turismo, y
policía municipal.

"La ley podrá atribuir a los municipios competencia exclusiva en determinadas materias, así como imponerles un mínimo obligatorio de servicios" (art. 30).

Esta Constitución pretende ser muy autonomista, o mejor dicho, gran propulsora de la autonomía municipal. Asimismo, deja sin aclarar el ejercicio de la competencia urbanística por parte de los municipios, lo que es inexplicable si se tienen en cuenta las previsiones al respecto de las dos constituciones anteriores.

La Disposición Transitoria Primera de esta Constitución del 61, establece que "mientras se dicten las leyes previstas en el capítulo... de la Constitución, se mantiene en vigencia el actual (Constitución de 1953) régimen y organización municipal de la República". Se refiere a las leyes que tratan sobre la organización, gobierno y administración de los municipios. Esta previsión no se cumplió, sino recientemente, con la promulgación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, en agosto de 1978. Más adelante insistiremos en el análisis de la vigente Constitución, en concordancia con el estudio de las disposiciones de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

II. LA LEY ORGANICA DE REGIMEN MUNICIPAL

Pero la propia ley somete a la decisión de la Asamblea Legislativa calificar cuándo un municipio no cumple con las obligaciones mínimas. Esta decisión necesita el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Legislativa; la cual aplicará, entonces, las medidas previstas en esta ley (pareciera que son las de sustitución por parte de la Administración Central, ya comentadas).

Lo que no aclara la ley es que si para que la Administración Central o Estatal actúen en los casos de construcción de obras o prestación de servicios de carácter local que no sean debidamente, o en ninguna forma, prestados por los municipios, si aquéllas deben esperar la declaratoria de la Asamblea Legislativa en el sentido señalado. No parece que deba ser interpretado en este sentido, porque se entorpecería enormemente la marcha de la Administración Pública en todos sus niveles. También la

Ley Orgánica de la Administración Central (art. 160) señala que los órganos de la Administración Central y Descentralizada y los gobiernos estatales deben informar sobre sus planes por programas a los municipios, a efectos de evitar duplicidad de acciones y esfuerzos en aquellas materias de competencia concurrente.

Parece más lógico entender este actuar de la Asamblea Legislativa como un correctivo final: si la Administración Municipal no presta el servicio y si las administraciones nacionales y/o estatales no han sustituido a aquélla, la Asamblea Legislativa procede (coactivamente) a imponer las medidas previstas. Sin embargo, el último aparte del art. 7º, parece que elimina todas estas previsiones anteriores. En efecto, al señalar que "cuando un servicio público tenga o requiera instalaciones ubicadas en jurisdicción de más de un Municipio, o sea, prestado a más de un Municipio, el régimen de tal servicio será de la competencia nacional", casi borra las competencias municipales en materia de servicios públicos. Sobre este particular volveremos más adelante.

1. *Autonomía municipal*

La Ley Orgánica de Régimen Municipal, en vez de aclarar de una vez por todas qué significa la autonomía municipal y cuáles son los límites del ejercicio de la misma, escurre el bulto y se limita a transcribir textualmente la norma constitucional (art. 29, Constitución y art. 4º, L.O.R.M.). Es inexplicable la desidia del legislador en este sentido.

Ahora bien, lo que sí está claro es que, jurídicamente, sólo existen dos tipos de control sobre los municipios: legislativo y jurisdiccional, pero nunca administrativo (es decir, la Administración Central no puede vincular con sus actos a la Administración Municipal). Sobre este punto insistiremos en la tercera y última parte de este trabajo, al estudiar analíticamente el perfil administrativo de la estructura del Estado.

Por el momento, nos interesa destacar que debemos seguir *interpretando* el sentido y significado de la autonomía municipal, gracias a la vaguedad de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, sobre todo cuando vamos a demostrar inmediatamente que "la libre gestión en las materias de su competencia" (ord. 2º del art. 4º) no pasa de ser una bella declaración de principios sin concreción alguna. O mejor dicho, con grandes restricciones.

Puntualicemos un poco más cuáles deben ser los límites de la autonomía municipal en Venezuela, recogiendo la opinión de nuestro máximo tribunal, que en una sentencia señala:

"No podría admitirse... la aplicación de criterios impregnados del concepto tradicional o histórico de autonomía municipal que pudiéramos haber heredado de España; porque al implantarse desde nuestra emancipación política, el régimen constitucional, las municipalidades, como partes integrantes que son de los Estados Federales que han venido suscribiendo las bases de la Unión, renunciaron implícitamente a aquel concepto colonial de la autonomía de los municipios y adoptaron de manera expresa el que surge de la Constitución, esto es, una autonomía que no puede ir más allá de lo que rectamente se desprende de las normas del derecho positivo constitucional. O lo que es lo mismo, no se trata de un Gobierno libre dentro del Estado, sino de un Poder regulado por el Constituyente y por el legislador ordinario".

Más adelante, en la misma sentencia:

"La autonomía municipal... en el derecho positivo venezolano, se la considera como emanada exclusivamente de la Constitución, porque es ésta la que distribuye el poder político... y les señala sus respectivos límites, valiéndose de la definición de atribuciones y facultades. Por lo tanto, esta autonomía municipal, restringida por la Ley Fundamental de la República... no puede ser absoluta, sino muy relativa, en el sentido de que aun en el uso de las competencias y atribuciones que le han sido otorgadas, debe guardarse muy bien el Concejo de no rivalizar con el Poder Federal, no debiendo sus actos tener trascendencia nacional, sino local".

Y aún más adelante:

"Es verdad que autónomo es el cuerpo que se rige por la ley que él mismo se ha dado; pero precisamente por ello, la autonomía municipal en Venezuela no es genuina autonomía, porque aquí tampoco las municipalidades se hacen su ley. Esta la da el Poder Legislativo Nacional... y el Poder Legislativo de los Estados; y ambos poderes, a su vez, tienen que someterse a las restricciones que para tal autonomía municipal establece la Constitución".³ (Sentencia del 2-12-37. CFC-SPA. M. 1938, pp. 358-364).

Por otra parte, ¿cuál es la participación de los concejos municipales en la financiación de las inversiones públicas? En 1974, los ingresos del Gobierno Central ascendieron a más de 42 mil millones de bolívares, mientras que los de los gobiernos municipales, todos juntos, fueron de 808 millones de bolívares. Bien, los gastos en las inversiones públicas fueron por parte del Gobierno Central de más de 20 mil millones de bolívares, mientras que los del Gobierno Municipal comportaron sólo 166 millones de bolívares.⁴

3. Brewer-Carías: *Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y Estudios de Derecho Administrativos*, Caracas, 1975. Tomo II, pp. 213 y ss.

4. *Informe Económico del Banco Central*, 1974.

Esto demuestra la centralización de las inversiones públicas en Venezuela, lo que de hecho aleja enormemente la participación de los concejos municipales en la planificación de las actividades económicas. A esto hay que añadir la próspera existencia de muchos órganos de la administración periférica. Es muy difícil, entonces, hablar de "autonomía" cuando ésta es tan limitada en el campo económico.

2. *Las competencias*

La Ley Orgánica de Régimen Municipal consagra, básicamente, en dos normas (artículos 7º y 8º) la atribución de competencias al Municipio.

Hay una cierta *calificación* de esa competencia, al señalar en el art. 7º: "Son de la *competencia propia* del Municipio las siguientes materias"; mientras que en el art. 8º habla de: "los municipios *tendrán igualmente facultad para*"... En esta última se destaca el carácter concurrente o compartido, coordinado y combinado —según los casos— de la competencia asignada, en tanto que en el primer artículo pareciera que al hablar de *competencia propia del Municipio*, destacara una competencia exclusiva del Municipio, al menos ejercida con autonomía dentro de los límites municipales y en tanto son consideradas materias propias de la vida local. Pues bien, hagamos un análisis más detallado para comprobar que son casi todas competencias concurrentes con el Poder Nacional.

Se consideran como *competencias propias* del Municipio:

- Acueductos, cloacas y drenajes.
- Distribución y venta de electricidad y gas (en las poblaciones de su jurisdicción).
- Transporte colectivo de pasajeros y demás materias relativas a la circulación urbana.
- Creación de servicios que faciliten el mercadeo y abastecimiento de los productos de consumo de primera necesidad, tales como mercados y mataderos locales.
- Aseo urbano y domiciliario.
- Regulación y organización de institutos populares de crédito (con las limitaciones que establezca la legislación nacional).

Ahora bien, todas estas competencias deben ser ejercidas por los municipios (art. 7º) en los términos que establezca la legislación nacional.

Acueductos, cloacas y drenajes

Este servicio corresponde a la materia de *salubridad* señalada por la Constitución en el artículo 30 y por su índole o naturaleza corresponde en muchos aspectos al Poder Nacional. (Art. 136, ord. 25: "toda otra materia que la presente Constitución atribuye al Poder Nacional o que le corresponda por su índole o naturaleza"). Corresponde al Poder Nacional tanto por la escasez del recurso agua como por las competencias que en esta materia le atribuyen la L.O.A.C. y la L.O. del Ambiente al MARNR y las disposiciones de la Ley Forestal de Suelos y Aguas.

Además, el INOS (Instituto Nacional de Obras Sanitarias), Instituto Autónomo de la Administración Pública Nacional adscrito al MARNR ha venido prestando, con o sin concesiones municipales, el servicio de acueductos urbanos. Ej. del A.A.Z.M. del Area Metropolitana de Caracas. De allí que la Ley Orgánica de Régimen Municipal someta el ejercicio de esta competencia a los términos que establezca la legislación nacional sobre la materia.

Distribución y venta de electricidad y gas

(Corresponde a la competencia "asistencia social" del art. 30 de la Constitución). La electricidad se presta a casi todo el país a través de la C. A. Electricidad de Venezuela (CADAPE), empresa pública propiedad del Estado venezolano; en Caracas y otras ciudades del centro del país a través de la C. A. Electricidad de Caracas, que es además filial de CADAPE, también propiedad del Estado, y en Maracaibo y otras poblaciones del Estado Zulia el servicio de electricidad lo suple ENELVEN, versión actual de la antigua Energía Eléctrica de Venezuela, empresa que fue de propiedad privada y tenía una concesión de la Municipalidad de Maracaibo, cuyas acciones compró el Fondo de Inversiones de Venezuela y se convierte en una de sus filiales, con el nombre de ENELVEN; por tanto, empresa pública también.

En cuanto al gas, como industria y la comercialización de los productos derivados del petróleo, han sido reservadas por ley estas actividades al Estado venezolano y atribuido el ejercicio de la competencia a la CVP, hoy absorbida por Corpovén. Por tanto, el ejercicio de esta competencia a nivel local se realizará a través de convenios entre ambos organismos (Concejos Municipales y Corpovén).

Transporte colectivo y circulación urbana

Corresponde a la *circulación* del art. 30 de la Constitución, concepto dentro del cual la Corte Suprema de Justicia ha entendido incorporado el de "transporte urbano". En esta materia, el Poder Nacional tiene diversas competencias de tránsito y transporte asignadas en la Constitución (art. 136, ordinales 15, 20, 21 y 25), este último ordinal por ser una materia que por su índole y naturaleza le corresponde al Poder Nacional⁵ (Brewer-Carías, Allan R.). Por todo lo cual, la circulación se ha regulado en la Ley de Tránsito Terrestre.

Sin embargo, el ord. 21 del mismo art. 136 habla de "apertura y conservación de vías de comunicación nacionales; cables aéreos de tracción y vías férreas aunque estén dentro de los límites de un Estado", pero dice "salvo que se trate de tranvías o cables de tracción urbanos, cuya concesión y reglamentación" compete a los municipios.

¿Se incluye en esta norma el Metro? Sería muy provechoso a efectos económicos una interpretación de este tipo, sobre todo porque será la forma más usada en el futuro próximo para el transporte colectivo de pasajeros en las ciudades.

La Ley Orgánica de la Administración Central atribuye al recién creado Ministerio de Transporte y Comunicaciones las competencias otorgadas en la Constitución sobre esta materia al Poder Nacional (art. 33) y en el ordinal 4º del mismo artículo dice que corresponde a este Ministerio los ferrocarriles y los sistemas metropolitanos de transporte, lo cual aclara los términos de la norma constitucional anterior a favor del Ministerio de Transporte y Comunicaciones.

Abastos

El Poder Nacional, desde los años 40, ha venido regulando el abastecimiento de bienes de consumo. La Constitución del 61, atribuye al Poder Nacional competencia para "racionalizar" la producción y regular "la circulación, distribución y consumo" de bienes (art. 98), y así se dictaron las Leyes de Mercadeo Agrícola y de Protección al Consumidor⁶ (Brewer-Carías).

La Ley Orgánica de la Administración Central (art. 28, ord. 22) fija como competencia del Ministerio de Fomento "el establecimiento, control y ejecución de la política de abastecimiento".

5. Brewer-Carías, A. R.: *ob cit.*

6. Brewer-Carías, A. R.: *ob. cit.*

También existe la Corporación de Mercadeo Agrícola, Instituto Autónomo adscrito al Ministerio de Fomento, de quien depende prácticamente el abastecimiento del país por parte del sector público.

Aseo urbano y domiciliario

Con base en la norma constitucional (art. 136, ord. 17) que permite la "nacionalización" de los servicios destinados a la defensa de la salud pública "de acuerdo con el interés colectivo", es decir, que se pueden eliminar las competencias *locales* en este campo, se creó el Instituto Metropolitano de Aseo Urbano en el Area Metropolitana de Caracas.

Institutos populares de crédito

Al Poder Nacional corresponde dictar las leyes en materia de "bancos y demás instituciones de crédito" (Constitución, art. 136, ord. 24) y las facultades para regular la circulación de la riqueza (art. 98).

La Ley General de Bancos ha reducido las competencias municipales al cumplimiento general de sus normas, por lo que la competencia municipal es prácticamente nugatoria.⁷

Los servicios de policía municipal

Sólo en cuanto a vigilancia y control de las actividades relativas a materias de la competencia municipal. Esta es una competencia muy restringida porque los Estados tienen competencia para determinar las ramas de la policía urbana y rural atribuidas a la competencia municipal (art. 17, ord. 5º) según la Constitución, la cual también establece que tanto los Estados como los municipios "sólo podrán organizar sus fuerzas de policía de acuerdo con la ley" (art. 134). También se atribuye al Poder Nacional la competencia de los servicios de policía nacional (art. 136, ord. 5º). La Ley Nacional no se ha dictado, pero la L.O.R.M. precisa el ejercicio de esta competencia municipal al limitarla a la vigilancia y control de las actividades que resulten del ejercicio de las competencias municipales.

Entonces, quedan como competencias realmente propias:

—Espectáculos públicos y publicidad comercial, en cuanto concier-
nen a los intereses y fines específicos municipales.

7. *Ibid.*

- Organizar ferias y festividades populares y sitios de recreación; y proteger y estimular actividades para el desarrollo del turismo local (esta última es también una competencia limitada), Constitución Art. 1.936, ord. 24; L.O.A.C: Ministerio de Información y Turismo; Ley del Trabajo, art. 38.
- Servicio de prevención y lucha contra incendios en las poblaciones. Existe el Decreto-Ley N° 46, de 16 de abril de 1974, contenido del Reglamento sobre Prevención de Incendios, cuya aplicación va a exigir una precisión en cuanto a la delimitación de competencias nacionales y locales (Brewer). Este debiera ser un servicio mancomunado en aquellas poblaciones donde existan dos o más concejos municipales.
- Cementerios y servicios funerarios.
- Arquitectura civil, nomenclatura y ornato público, de conformidad con el ord. 14 del art. 136 de la Constitución ("establecimiento, coordinación y unificación de normas y procedimientos técnicos para obras de ingeniería, arquitectura y urbanismo", competencia atribuida al Poder Nacional). Está también sujeto a la Legislación Nacional: la LOAC, art. 37, ord. 6°, la atribuye al Ministerio de Desarrollo Urbano.

Ahora bien, el último aparte de la norma comentada (art. 7° de LORM) aclara que "cuando un servicio público tenga o requiera instalaciones ubicadas en jurisdicciones de más de un municipio, o sea, prestado a más de un municipio, por un mismo organismo, entidad o empresa, públicos o privados, *el régimen de tal servicio será de la competencia del Poder Nacional* y el Ejecutivo Nacional fijará las tarifas de dichos servicios".

Casi todos los servicios públicos (agua, electricidad, teléfonos, transporte, vialidad, educación, recreación, turismo, cultura, abastecimiento, etc. . .) requieren e implican de hecho instalaciones que abarcan jurisdicciones no de uno o dos, sino de muchos municipios y son prestados, además, a varios municipios y cada día este concepto será más ampliado.

Al mismo tiempo, la prestación de estos servicios (o de la mayoría de ellos) necesitan una programación de conjunto, con una visión integral del país que escapa a la perspectiva municipal (y que tampoco es su función). Por eso mismo, son ejercidos y prestados por establecimientos públicos institucionales (Institutos Autónomos) que son parte de la Administración Pública Descentralizada: pueden actuar en todo el país (lo que les da una visión de conjunto); para un fin concreto;

con organización bastante dinámica y eficiente; autonomía funcional y financiera (ejemplo: de la A.A.Z.M. del INOS). O son prestados los servicios por empresas del Estado, cuyo accionista principal o único, es el Estado venezolano, con toda la agilidad empresarial propia de este tipo de organización. Entre las razones para justificar este tipo de solución, tendríamos la intervención cada día mayor del Estado en todas las esferas de la actividad, no sólo comercial e industrial, sino también prestacional. Al mismo tiempo, el caudal de recursos financieros que manejan estos entes de la Administración Pública Nacional son, generalmente, muy superiores a los de cualquier Concejo Municipal (o, al menos, de la mayoría). Pienso que hay que ser realista frente al problema del ejercicio de las competencias: a los municipios lo que debe interesarles y lo que debe vigilar y controlar es que los servicios públicos se presten en forma eficiente y que se satisfagan las necesidades de la colectividad: no importa quien preste el servicio. Y no defender a ultranza competencias a veces nunca ejercidas o, lo que es peor, que se tiene la seguridad de no poder ejercer debidamente. La propia LORM, trae una serie de mecanismos (art. 12) para la prestación de estos servicios, que puede ser hecha a través de:

- a. Organismos, empresas o fundaciones municipales, por delegación o contrato.
- b. Organismos, empresas o fundaciones estatales o nacionales, por contrato.
- c. Concesión otorgada en licitación pública.
- d. Por el propio Municipio.

Estos mecanismos hay que utilizarlos. El Municipio debe actuar con mentalidad empresarial en este sentido y contratar con otros entes la prestación de los servicios públicos. Es también conocer nuestra realidad. El lento caminar de la burocracia de las administraciones públicas a todos los niveles. Existen múltiples ejemplos en el Derecho extranjero que dan un modelo de mejores actuaciones, tales como, en Italia, el consorcio, utilizado como figura jurídica para la administración del puerto de Génova. Al mismo tiempo, existe todo un procedimiento pautado en la LORM para otorgar las concesiones, tanto para la prestación de servicios públicos municipales como para la explotación de bienes del Municipio por particulares, con una serie de condiciones mínimas, siendo éstas bastante similares a las que rigen para la contratación de obras públicas entre entes de la Administración Pública Nacional y los particulares. Es decir, lo que en Derecho Administrativo se conoce

como "cláusulas exorbitantes" que rigen en los contratos administrativos (fijación de precios a los usuarios si es una concesión; supervisión y control por parte de los Municipios; derecho a la intervención de la concesión por parte del Municipio y de asumir la prestación del servicio si lo considera conveniente; derecho del Municipio a revocar la concesión en cualquier momento; traspaso gratuito al Municipio de los bienes objeto de la concesión al extinguirse la misma, etc.).

Por su parte, la LORM señala que los municipios tendrán igualmente facultad para (art. 8°):

- 1) *Contribuir y cooperar con el saneamiento ambiental.*
- 2) *Cooperar en la prevención y asistencia en casos de calamidades públicas (inundaciones, derrumbes, etc.).*
- 3) *Acondicionar, construir y mantener parques, jardines, calles, plazas, playas, balnearios y otros sitios de recreación y deportes.* Esta es la única competencia que establece una obligación directa en este artículo. El mantenimiento de los sitios de esparcimiento y deporte es fundamental en la vida de las comunidades. Sin embargo, la LOAC, art. 37, ord. 16, atribuye al MINDUR la programación, construcción y administración de áreas verdes, parques deportivos, parques y plazas, en *coordinación* con las municipalidades.
- 4) *Establecer servicios médico-asistenciales, educacionales, culturales y otros, de conformidad con las normas y en coordinación con las políticas del Poder Nacional sobre la materia.* La Constitución (art. 136, ord. 17) atribuye al Poder Nacional "la dirección técnica, establecimiento de normas administrativas y la coordinación de los servicios destinados a la defensa de la salud pública".

Y de conformidad con el interés colectivo, la ley podrá establecer la nacionalización de estos servicios públicos.

La LOAC en su artículo 30, ord. 3°, establece que *le corresponde al MSAS la coordinación, reglamentación, supervisión e inspección técnica de los servicios municipales* (y de los nacionales, estatales y privados) en materia de Salud Pública y Asistencia Social. También están desarrolladas estas competencias en la Ley de Sanidad Nacional, las cuales son atribuidas al Ministerio de Sanidad (MSAS).

Esta última atribución está sometida a la legislación nacional en los términos señalados y se le impone además uno de los principios

jurídicos de organización, como es el de la coordinación con las políticas del Poder Nacional para ejercer esta competencia.

De las competencias contenidas en los dos primeros ordinales del art. 8º, hablan por sí solos el encabezamiento de los mismos sobre la naturaleza de esa atribución: "cooperar, contribuir"... Está claro que el papel de las municipalidades en estos casos es el de cooperar y contribuir con los organismos directamente competentes, tanto en el saneamiento ambiental como en los casos de calamidades públicas, que son los gobiernos estatal y nacional (MARNR, MSAS...) según la Constitución y la LOAC, como hemos señalado anteriormente. También la LO del Ambiente trae regulaciones sobre saneamiento ambiental y atribuye al MARNR la competencia respectiva en cuanto a la prevención y lucha contra la contaminación ambiental.

Servicios mínimos obligatorios

La LORM establece la prestación obligatoria de una serie de servicios mínimos en todo núcleo urbano de más de 1.000 habitantes (art. 9º): agua potable, alumbrado en calles y casas, vías urbanas, cementerios, aseo urbano y servicios educacionales y médico-asistenciales.

En los núcleos urbanos de más de 5.000 habitantes (art. 10), además de los anteriores —lógicamente—, será obligatoria la prestación de otros servicios: cloacas y alcantarillas, matadero, mercado público, bomberos, campos deportivos, playas y parques, *Plano* (?) de desarrollo urbano-local y nomenclatura y señalización urbana.

De esta enumeración resultan bastantes obligaciones, sobre todo tomando en consideración la poca población exigida. Además, esta prestación obligatoria de servicios, ¿es obligatoria para quién? Aparentemente, es obvio que para el Municipio, y esto fue lo que quiso decir la ley. Primero porque se desprende de la misma norma (están señalando competencias en este título); por la previsión del art. 11, LORM, que aclara cuándo se entienden cumplidas las obligaciones mínimas y la facultad que le otorga a la Asamblea Legislativa para ejercer funciones de control; también por la norma del art. 5º, que permite a las administraciones nacional o estatales actuar para suplir la deficiencia o inactividad del Municipio; y por último, porque estas dos previsiones de obligaciones mínimas de la LORM son, evidentemente, el desarrollo del último aparte del art. 30 de la Constitución, que señala que la ley podrá imponerles a los municipios "un mínimo obligatorio de servicios".

Ahora bien, la mayoría de esas "obligaciones mínimas" son competencias que deben ser ejercidas de acuerdo a lo establecido en la legislación nacional sobre la materia y, casi siempre, bajo la dirección y control del organismo que a nivel nacional tenga la competencia. Ya esto, de por sí, crea conflictos e impedimentos y, muchas veces, justifica (equivocadamente) la inactividad por parte de los concejos municipales. Pero si bien es verdad que pueden aceptarse estas obligaciones mínimas en comunidades ya establecidas, ¿qué diríamos de las nuevas poblaciones o, simplemente, de las nuevas urbanizaciones que a veces tienen no sólo 1.000 habitantes sino que incluso algunas llegan a los 5.000 habitantes?

¿Es también responsable el Municipio de prestar esos servicios? Creo que hay que ser cuidadosos en la interpretación de esta norma, porque se puede prestar al mismo equívoco que surge en la legislación española cuando la ley del suelo estipula, como una de las obligaciones del particular que urbaniza, la de costear la instalación y equipamiento de los servicios públicos esenciales; mientras que la ley de régimen local —al igual que la nuestra— señala como obligación del Municipio la prestación de esos servicios públicos. Todo esto trae como resultado que han existido casos de urbanizadores poco escrupulosos que evaden la ley del suelo, amparándose —al final— en la ley de régimen local.

En otro orden de ideas, la LORM establece una serie de requisitos para que el Concejo Municipal pueda autorizar los cambios de zonificación (art. 168); se obliga por igual al Municipio y a los particulares a contar con los medios suficientes para el acondicionamiento de los servicios públicos requeridos. No está nada clara esta disposición, porque después de señalar los requisitos para efectuar los cambios de zonificación antes de los 10 años impuestos como principio general, entre los cuales el respaldo de los vecinos del sector afectado es el más importante por el control que implica, terminan eliminándolo por la excepción permitida al final. Si cambian las *políticas o programas municipales*, pueden modificar la ordenanza sin necesidad del respaldo de los vecinos afectados. Es evidente que el Concejo sólo tiene que modificar un "programa municipal" para estar autorizado por la misma ley para efectuar las modificaciones que quiera. Al final todo sigue igual que antes y da la impresión que ésta fue precisamente la intención del legislador.

3. *Competencias urbanísticas municipales (en Venezuela)*

Comencemos señalando que la disciplina urbanística se apoya (entendida como un conjunto de instituciones coherentes entre sí, en la

cual, cada una de ellas no es comprensible sino a través del estudio de las otras e integrada dentro del sistema del cual forma parte; por lo tanto, forman una unidad lógica), se apoya, repito, en *tres pilares fundamentales*:

1. *Los planes urbanísticos* (instrumentos técnicos), entendidos como los actos del Poder Público que regulan la sistematización y utilización del suelo.
2. *La problemática jurídica del suelo o propiedad urbana*. Según Spantigati, es el derecho de los particulares a usar el suelo que les pertenece según las normas predeterminadas por el Poder Público. En verdad, creo que es más amplio el contenido de esta parte que está conformada por los instrumentos estrictamente jurídicos del urbanismo.
3. *Gestión y ejecución del urbanismo* (instrumentos de aplicación o ejecución de la normativa urbanística). También los controles y sanciones se incluyen en esta parte. García de Enterría dice que acá está casi todo el contenido del derecho urbanístico porque están todas las potestades y deberes públicos de la Administración.

Estos tres elementos están por supuesto, englobados dentro de una *organización administrativa* que les da forma y a la vez, estructura jerárquicamente a los órganos encargados de la función urbanística.

Así, la disciplina urbanística es parte del sistema jurídico que implica el Derecho Administrativo como conjunto de instituciones jurídicas relacionadas y coordinadas entre sí y sus líneas son bastante simples hasta ahora, afortunadamente.

Por último, el *objetivo* de la disciplina *urbanística es la urbanización conveniente*. Esto significa, que la atribución de facultades, de situaciones jurídicas subjetivas *son sólo instrumentos* para el buen funcionamiento del sistema. Es decir, si se tutelan, por ejemplo, situaciones jurídicas particulares, no se hace por defender el derecho de los particulares, sino porque es favorable para el buen funcionamiento del sistema.

El urbanismo no respeta, *per se*, las situaciones jurídicas preconstituidas, ni la autonomía municipal, ni el derecho de propiedad de los particulares.

El derecho, es bueno recordar, hay que tomarlo (enfocarlo) como un *instrumento* al servicio de la colectividad y no al revés. Por tanto,

hay que adaptarlo a las nuevas situaciones para que sirva a la mejor convivencia de los miembros de la sociedad a la cual sirve.

La perspectiva urbanística no puede ser municipal ni local, la competencia atribuida a los municipios en urbanismo se dio en otros tiempos con otra visión —muy reducida— del urbanismo.

¿Cuál es la posición del particular? Veamos con un ejemplo. Si se cambia un plan y los derechos del particular se ven afectados porque tiene menos posibilidades de construcción, eso no le interesa al derecho urbanístico ni le da derecho a indemnización o si se lo da, no es por proteger o atacar a ese particular. Porque el *objetivo* del urbanismo es, lo dijimos, la *urbanización conveniente*, es decir, lograr que la forma de vida en las ciudades haga más felices a los hombres que la habitan. Así de simple.

El urbanismo es una función pública, y como tal, es atribuida como competencia a unos órganos estatales determinados, quienes están obligados a ejercer dicha función.

La importancia, hoy día, del urbanismo como ciencia, se debe a la actualidad de la civilización urbana: cada día vivimos más en ciudades, incluso Lefebvre habla de la *sociedad urbana*. Sin embargo, ahora cuando se habla de urbanismo, más que referirnos a lo *urbano*, hablamos *del suelo* (Spantigati).

En Venezuela el MINDUR es el Ministerio del Urbanismo.

El MARNR es el Ministerio de la ordenación del territorio.

La Ley Orgánica de la Administración Central aclara estas competencias. Ahora bien, la LORM señala como "competencia propia del Municipio" (art. 7º, ord. 3º) los "planes de desarrollo urbano local", elaborados "en acuerdo con las normas y procedimientos técnicos establecidos por el Poder Nacional" (a través del MINDUR, quien tiene la competencia según la LOAC). En todo caso, "estos planes entrarán en vigencia una vez aprobados por la autoridad nacional competente" para establecer las normas y procedimientos pautados en el art. 136, ord. 14, de la Constitución; es decir, que es el MINDUR quien tiene que aprobarlos.

Asimismo, toda modificación a estos planes será también sometida a la aprobación del MINDUR.

Curiosamente, esta competencia no está sometida en su ejercicio a la legislación nacional (debería estarlo por la necesidad de una vi-

sión global del urbanismo), salvo por el sometimiento en la elaboración de los planes a las normas y procedimientos técnicos establecidos por el Poder Nacional. Esta norma constitucional, mal redactada, se interpreta como noción técnica, de *standards* urbanísticos y fijación de procedimientos técnicos en cuanto a la planificación física, más que nada.

En suma, la sujeción vendría dada por la necesaria aprobación de los planes de desarrollo urbano-local por parte del Poder Nacional para que entren en vigencia (¿y qué pasará con las modificaciones en las ordenanzas de zonificación, basadas en estos planes de desarrollo urbano?).

Pero resulta que una de las disposiciones transitorias de la LORM (art. 168) dice que "mientras se dicte la ley nacional que regule la materia urbanística, no podrá hacerse ningún cambio de zonificación aislada o singular". Y "los cambios de zonificación integral de un sector no podrán hacerse antes de 10 años de aprobada la zonificación original o re zonificación posterior". Sin embargo, hay un procedimiento para efectuar esas modificaciones cuando a juicio de la Oficina Municipal de Planificación Urbana se justifiquen: la solicitud de modificación de la zonificación debe ser respaldada por la Asociación de Vecinos; luego de la aprobación en primera discusión en la Cámara Edilicia hay un momento de información pública sobre el cambio propuesto y una sesión en que el Concejo oír públicamente a los interesados.

También se exigen requisitos mínimos de suficiencia en los servicios públicos necesarios y en los medios económicos tanto de la Municipalidad como de los propietarios para el acondicionamiento y costo de esos servicios. También, los organismos nacionales competentes para la prestación de esos servicios (vialidad, cloacas y acueductos, electricidad, teléfonos, y áreas deportivas y educacionales) deben certificar la suficiencia de esos servicios para la nueva zonificación.

También prevé la ley la responsabilidad solidaria de los concejales por los daños surgidos por el incumplimiento de esta disposición.

Parece todo previsto para evitar cualquier asomo de corrupción (muchas veces presente en los cambios de zonificación), pero, inmediatamente, la misma ley autoriza a una modificación de la zonificación antes de los 10 años indicados, cuando haya que adecuar el sector a las políticas y programas nacionales o *municipales*, "en cuyo caso no se requerirá el respaldo de los vecinos del sector afectado". ¿Entonces...?

La intervención de los particulares es, realmente, el verdadero elemento de control en todo el procedimiento anterior.

No parece muy seria esta última disposición legal, porque tira por tierra lo anterior, sobre todo si se piensa que el mismo Concejo Municipal puede modificar la programación de su política municipal y... ¡listo! Quedan de nuevo abiertas las puertas de la corrupción. Es difícil entender que el legislador no vio este peligro ni la evidente contradicción en la que cae con esta indicación final.

Por otra parte, ¿por qué no pueden hacerse cambios de zonificación aislada o singular, mientras no se dicte la ley urbanística nacional, si antes asentó la propia ley (art. 7º, primer aparte) que la competencia urbanística no está sometida a la legislación nacional en la materia?

Además, jurídicamente, ¿hasta qué punto es legal someter la *vigencia* de una ordenanza de zonificación a la aprobación de órganos de la Administración Central?

En este punto, hay varias interrogantes o inquietudes que se nos plantean:

- ¿Puede ser atacada de inconstitucionalidad? (“los actos de los municipios no podrán ser impugnados sino por ante los órganos jurisdiccionales”).
- ¿Cuál es la naturaleza jurídica de esos planes de desarrollo urbano local?
Es preferible que no sean ordenanzas, porque estamos ante el mismo peligro. Se dictó una disposición legal y se somete la ordenanza de zonificación a los lineamientos del plan de desarrollo urbano como norma superior y en este sentido atacar su ilegalidad (en su caso) jurisdiccionalmente; pero no parece muy ortodoxo someter la vigencia de una ordenanza (leyes de ámbito local) a la aprobación de un órgano de la Administración Central.
- Sobre el sometimiento de los actos emanados por el Concejo Municipal a la aprobación de una autoridad nacional, la Corte Suprema señala:

“Para que un acto de cualquier rama del Poder Público *exista*... basta con la sanción que le da la propia autoridad que lo concibió, independientemente, de la sanción... que deba impartirle otro órgano. Basta que sobre tal acto no haya más que deliberar por el órgano de que emana, y que, a consecuencia de esto el poder que le haya dado vida, lo con-

sidere ya en condiciones de imponerlo como obra suya definitiva, a la autoridad encargada de hacerlo ejecutar, porque ya esto por sí solo es un efecto de tal acto" (C.F.C. - S.P.A. Sentencia del 2-12-37).

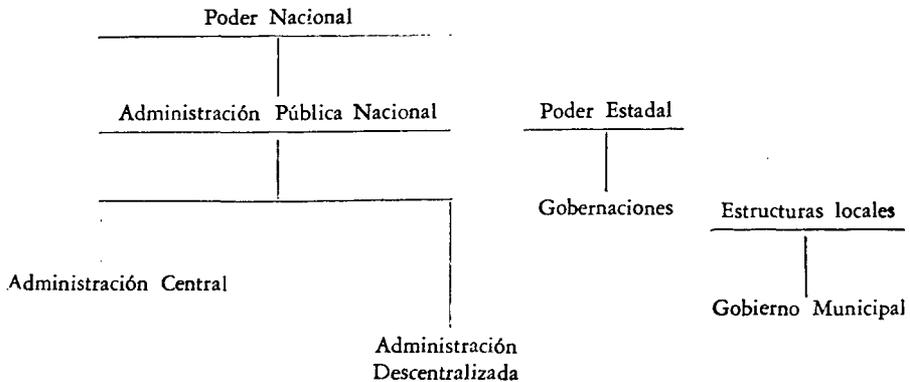
M. 1938, pp. 358-364 (Brewer-C., *Jurisprudencia de la Corte Suprema*, Tomo II, pp. 213 y ss.).

—Por último, en materia de competencias, para nada se utiliza la norma constitucional del 137 ("el Congreso podrá atribuir con el voto de las dos terceras partes de cada Cámara a los Estados o a los municipios algunas materias de las competencias nacionales, a fin de promover la descentralización administrativa").

III. PERFIL JURIDICO DE LAS ESTRUCTURAS LOCALES EN EL DERECHO POSITIVO VENEZOLANO. CONTRASTE CON LA SITUACION DE HECHO EXISTENTE

1. Perfil administrativo de la estructura del Estado

PERFIL ADMINISTRATIVO DE LA ESTRUCTURA DEL ESTADO



Este cuadro revela la imposibilidad de pretender establecer una relación de jerarquía ni el control de tutela entre la Administración Pública nacional y los gobiernos municipales. La Administración Pública se caracteriza, es de todos conocido, por la estructura jerárquica de sus órganos, al contrario de los órganos jurisdiccionales, que están coordinados entre sí, pero no vinculados jerárquicamente, porque en su actuación son autónomos unos de otros. La relación existente entre la Administración Central y la Administración Descentralizada es que la

primera ejerce un control de tutela sobre la segunda, es decir, cada ente descentralizado está adscrito a un ente de la Administración Central, quien ejercerá sobre aquél el control de tutela respectivo. La Administración Descentralizada, internamente, tiene la misma vinculación jerárquica en cada uno de sus organismos que la que tiene la Administración Central.

Destaca la anomalía por ahora existente y permitida por la Constitución (art. 22) en el sentido de que el Presidente de la República tiene la potestad de nombrar y remover los Gobernadores de los Estados hasta tanto no se dicte la ley que establezca la forma de elección de los mismos. Por tanto, y en la medida en que el Presidente puede nombrar y remover "libremente" a los Gobernadores, existe una relación de jerarquía entre ambos y éstos no son sino una representación del Poder Ejecutivo en cada uno de los Estados de la República.

Por otra parte, tampoco el mecanismo de la *coordinación* puede imponérseles a los concejos municipales, a menos que el mismo esté previsto en una ley. Más adelante veremos algunos casos; sin embargo, en casi ninguna de las previsiones legales actuales está prevista la coordinación con la necesaria claridad en aquellas materias que implican una competencia concurrente entre la Administración Pública nacional y los gobiernos municipales. Quizás pueda ser interesante analizar la *concertación* como mecanismo real de acción entre ambos niveles y como posibilidad concreta de actuación para evitar la incongruencia y la dispersión en esfuerzos y objetivos, tan comunes actualmente. Entendemos la concertación como aquel mecanismo implementado para lograr identidad de fines o propósitos en organismos diferentes, incluso con actuaciones muy diversas. O lo que es lo mismo, la entendemos en el sentido de actuar conjuntamente con un fin similar.

2. *Observaciones sobre la coordinación como mecanismo de organización para integrar las competencias concurrentes entre las Administraciones Central y Municipal*

Más que un principio de organización, la coordinación —señala Brewer-Carías (*Introducción al estudio de la Organización Administrativa*, pp. 123 y ss.)— es una de las características esenciales de la organización, porque en realidad no puede haber organización sin coordinación.

La Ley Orgánica de la Administración Central (LOAC) establece en el artículo 4º, que el Presidente de la República tiene facultad para

nombrar comisionados para *coordinar acciones* de entidades públicas y organismos del Estado. Acá, aun cuando se incluyen las empresas del Estado, hay que destacar que sólo se refiere al nivel de la Administración Central y Descentralizada. El artículo 10 de la misma LOAC faculta la creación de los Gabinetes Sectoriales, los cuales pueden ser creados para *coordinar actividades* que comprometan la acción de varios Ministerios y otros entes públicos.

La Ley Orgánica de la Administración Central atribuye a Cordiplán, entre sus competencias, la de *coordinar la planificación* que se haga a nivel regional y urbanístico según los lineamientos generales propuestos por esa misma Oficina (art. 47, ordinal 6º) y la coordinación de las actividades de desarrollo regional de los organismos de la Administración Pública nacional, corporaciones regionales de desarrollo, empresas del Estado y otros entes de la Administración Descentralizada, en cuanto a ordenación territorial, desarrollo regional y desconcentración económica (art. 47, ord. 18).

Por su parte, la que sí establece el mecanismo de coordinación con cierta efectividad entre los niveles central y municipal es la "Ley Orgánica de Coordinación de Inversión del Situado Constitucional con los planes administrativos desarrollados por el Poder Nacional", que tiene prevista la partida "situado municipal", la cual proviene de la porción del situado constitucional de los Estados que no está sujeta a coordinación y que no debe ser menor del 10 por ciento, ni mayor del 15 por ciento de esa porción. Pues bien, el 50 por ciento de ese situado municipal debe ser invertido en coordinación con los Ejecutivos Regionales en los términos previstos por la ley (artículo 19). En los subsiguientes artículos se establece el procedimiento para llevar a cabo la coordinación de esa parte de los situados municipales.

Encontramos también que la Ley Orgánica de Régimen Municipal pauta que los municipios tendrán facultad para establecer servicios médico-asistenciales, educacionales y culturales en *coordinación* con las políticas del Poder Nacional sobre la materia (art. 8º, ord. 4º). Y en concordancia con esta previsión, la Ley Orgánica de la Administración Central señala que corresponde al Ministerio de Sanidad y Asistencia Social la *coordinación de las actividades y servicios municipales* en materia de salud pública y asistencia social (art. 30, ordinal 3º).

Es evidente que hay muchos niveles para intentar la coordinación y el primero a nombrar puede ser el jerárquico; el superior jerárquico puede y debe coordinar la acción de los inferiores. La Ley Orgánica de la

Administración Central, prevé mecanismos para la *coordinación de criterios* más que cualquier otra cosa, como vimos en los ejemplos anteriores.

En Venezuela se usa mucho el método de crear las ya famosas (por inoperantes) comisiones que elaboren dictámenes o establezcan criterios para coordinar determinadas materias. Pero esta colegialidad puede disminuir la responsabilidad y lograr que la toma de decisiones resulte ineficiente.

En todo caso la coordinación, como tal, no puede ser tarea de un órgano específico. El problema de la coordinación depende, más que todo, del tipo de organización que exista para cumplir con los fines del Estado: en presencia de una Administración Pública que asume nuevos cometidos y fines, diferentes para los cuales se creó originalmente, debe adaptarse a estos nuevos cometidos a través de mecanismos de coordinación.

La Administración Pública venezolana hasta la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Central en 1977, se regía por el Estatuto Orgánico de Ministerios de 1950. Esta situación hizo que la coordinación fuera uno de los problemas más importantes de la Administración. Así se creó Cordiplán y se cayó en una Administración que casi funciona por el sistema de comisiones (Brewer), que tratan de tomar medidas conjuntas en cada materia... De esta forma, la Administración se agota en coordinar sin lograr los objetivos finales que se ha planteado. Puede ser preferible utilizar el *criterio de sistemas*, que integra (y no sólo coordina) los diferentes organismos según el fin a lograr. Aquí se admite que hay un órgano central o eje que gobierna cada sistema, sin perjuicio de los múltiples organismos ejecutores de los diferentes aspectos del objetivo(s) a cumplir. Sería como aplicar un gobernador a cada sector de actividad que defina la política del sector y sea quien la conduzca.

Ahora bien, si el problema de la coordinación es complejo entre diversos órganos administrativos dentro de una misma organización, es aún mucho más complejo y difícil cuando se trata de la coordinación entre órganos pertenecientes a personas jurídicas distintas, como pueden ser la República y un Municipio. Cuando se plantea una atribución de competencias en forma concurrente entre el Poder Nacional y los municipios, la coordinación adquiere mayor importancia. Como paso inicial para lograr coordinar la actividad concurrente entre ambos niveles, es necesario la delimitación precisa de las competencias nacionales

y de las municipales. Este problema, que sólo el legislador podía resolver, quedó con la promulgación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal sólo parcialmente resuelto, tal como analizamos en la distribución de las competencias municipales, al caer en imprecisiones y hasta contradicciones que, al final, terminan —por otra parte— haciendo nugatorias competencias que son señaladas como “propias del Municipio” en la misma ley.

Al mismo tiempo, insistimos en que es indispensable la coordinación entre las autoridades nacionales y municipales según las exigencias de cada competencia específica, por lo cual la formulación de principios generales sobre la coordinación no pasa de ser un planteamiento teórico. Es lamentable que habiendo esperado tantos años por la promulgación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, la misma no implemente fórmulas eficientes de coordinación entre el nivel central y el municipal; no aclare cuál es el contenido y significación concreta de la autonomía municipal; ni delimite con auténtica sinceridad el campo de ejercicio de las competencias municipales.

3. *Formas jurídicas de control sobre los municipios*

Del ordenamiento jurídico venezolano se desprende, insistimos en esto, que sólo puede controlarse a los municipios por dos vías: jurisdiccional y legislativamente. Por una parte, “los actos de los municipios no podrán ser impugnados sino por ante los órganos jurisdiccionales, de conformidad con esta Constitución y las leyes” (artículo 29 de la Constitución y copiado idéntico en el artículo 4º de la Ley Orgánica de Régimen Municipal) y por la otra, “los municipios constituyen la unidad política primaria y *autónoma* dentro de la organización nacional” (artículo 25 de la Constitución). Por supuesto que al formar parte, como personas jurídicas, de la estructura del Estado, están sometidas a las leyes nacionales.

La Constitución señala que la ley determinará la participación que corresponda a las entidades municipales en el situado constitucional; asimismo, prevé la Ley de Coordinación de Inversión del Situado con los planes administrativos desarrollados por el Poder Nacional y que se podrá fijar límites a los emolumentos que devenguen los funcionarios y empleados de las entidades federales y municipales (artículo 229). Siguiendo el mandato constitucional, la “Ley Orgánica de Coordinación de la Inversión del Situado Constitucional con los Planes Administrativos desarrollados por el Poder Nacional”, de agosto de 1974, establece

que “los Estados, el Distrito Federal y los Territorios Federales deberán coordinar, en sus respectivas jurisdicciones y a nivel regional o interestadal cuando sea el caso, la inversión del situado constitucional con los planes administrativos desarrollados por el Poder Nacional” (artículo 1º). Aun cuando la ley no incluye expresamente a los municipios en esta norma, los incluimos por interpretación analógica (extensiva) de la norma constitucional, en concordancia con el artículo 19 de esta ley de coordinación de inversión del situado, que señala que “en las leyes de presupuesto de los Estados se incorporará una partida, denominada situado municipal, no menor del 10 por ciento ni mayor del 15 por ciento de la porción del situado constitucional no sujeta a coordinación, para ser distribuida entre los concejos municipales. La inversión del 50 por ciento del situado municipal, se hará en coordinación con los Ejecutivos Regionales en términos similares” a los previstos en la ley para coordinar el situado de los Estados. La ley también señala la forma como será distribuida la partida correspondiente al situado municipal (art. 20).

Otra forma de control establece la Constitución, al decir que se podrán extender por ley las funciones de la Contraloría General de la República a los Institutos Autónomos, y a las Administraciones estatales y *municipales*, sin menoscabo de la autonomía de las dos últimas (artículo 235). En prevención de lo cual, la Ley Orgánica de Régimen Municipal señala que la Contraloría General de la República, en coordinación con las Contralorías municipales, ejercerá la vigilancia, fiscalización y control *a posteriori* sobre las Administraciones municipales, empresas, fundaciones o mancomunidades según lo establecido por la legislación nacional (art. 133). Al mismo tiempo, la Contraloría General de la República debe informar el resultado de sus investigaciones al Concejo Municipal y a la Asamblea Legislativa del Estado, con indicación de las omisiones, violaciones legales y delitos, según los casos (artículo 134).

Al establecer la competencia de los Estados, la Constitución les otorga “la organización de sus municipios y demás entidades locales”, así como la determinación de las ramas del servicio de policía urbana y rural “atribuidas a la competencia municipal” (artículo 17, ordinales 2º y 5º). Esta es otra forma de control sobre los municipios.

Y, por último, la Constitución reafirma el sometimiento de los municipios al control de las leyes nacionales, cuando consagra que “la ley podrá establecer diferentes regímenes para la organización, gobierno y administración de los municipios” (artículo 27).

4. *Observaciones finales*

La exigencia de una planificación de la actividad pública es algo con lo que debería contarse al momento de analizar y evaluar la estructura y funcionamiento de las entidades municipales.

El factor *territorio* realza la importancia creciente de los gobiernos municipales, como cauce adecuado para la participación de los ciudadanos en la planificación territorial. Las decisiones sobre planificación a nivel central no tienen por qué perturbar la actuación (autonomía) municipal, si los gobiernos municipales son el cauce ascendente de propuesta de las necesidades y aspiraciones de la colectividad y, en algunos casos, confiarles a ellos su ejecución, siempre que no haya imposibilidad por la naturaleza y ámbito territorial de la obra y servicio.

De modo de poder hacer frente a las crecientes aspiraciones de la comunidad, consecuencia tanto del nivel de vida cada vez más elevado como de una toma de conciencia general, los concejos municipales deben fortalecer los órganos encargados de la ejecución de los servicios públicos que les competen. Al mismo tiempo, deben procurar crear —al menos lo concejos municipales más poderosos económicamente— órganos propios de planificación y control.

Para atender los servicios públicos que les corresponden, las municipalidades —como células básicas de la comunidad— requieren de instrumentos económico-financieros idóneos como elemento indispensable a la verdadera democratización de los municipios. Es evidente que existen muchos concejos municipales en el país que cuentan con más que suficientes recursos económicos, pero también hay muchos otros que carecen casi por completo de esos recursos. Al mismo tiempo, sería interesante instrumentar ciertos mecanismos de control de la gestión de los concejos municipales por parte de la comunidad a la cual sirven.

En relación con la colaboración Estado-Municipio se considera que, sin perjuicio de que las decisiones de interés general se efectúen a nivel nacional, dichas decisiones deben tomarse, según los casos, con la participación real de los gobiernos municipales. En cualquier caso, los planes locales han de estar siempre coordinados con los planes nacionales, sin olvidar la necesaria participación popular en la planificación a través de las asociaciones de vecinos y según los mecanismos previstos en la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

BIBLIOGRAFIA

- BREWER-CARÍAS, ALLAN R.: *Derecho Administrativo I*. Caracas, UCV, 1975.
- : *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-74 y Estudios de derecho administrativo*, tomo II. Caracas, Instituto de Derecho Público, UCV, 1976.
- : *Introducción al estudio de la Organización Administrativa Venezolana*. Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 1978.
- , e Izquierdo Corser, Norma: *Estudio sobre la Regionalización en Venezuela*. Caracas, UCV, Ediciones de la Biblioteca, 1977.
- LARES MARTÍNEZ, ELOY: *Manual de Derecho Administrativo*, 4ª edición, Caracas, Cursos de Derecho, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, UCV, 1978.
- Congreso Interamericano de Municipios (Málaga, 1972). Papel de trabajo de Conclusiones de la Primera Comisión: "Problemática de la Administración Municipal ante la planificación del desarrollo".
- OROPEZA, AMBROSIO: *La Nueva Constitución Venezolana, 1961*. Caracas, 1971.
- MARIÑAS OTERO, LUIS: *Las Constituciones de Venezuela*. Madrid, Ediciones Cultura Hispánica, 1965. Vol. 17 de: "Las Constituciones Hispanoamericanas".
- MARTÍN MATEO, RAMÓN: *Manual de Derecho Administrativo*. Madrid, 1970.
- Constitución de la República de Venezuela: *G. O.* N° 662, Ext. de 23 de enero de 1961, y *G. O.* N° 1.585, Ext. de 11 de mayo de 1973.
- Ley Orgánica de la Administración Central (LOAC): *G. O.* N° 1.932, Ext. de 28 de diciembre de 1976.
- Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM): *G. O.* N° 2.297, Ext. de 18 de agosto de 1978.
- Ley Orgánica de Régimen Presupuestario: *G. O.* N° 1.893, Ext. de 30 de julio de 1976.
- CALDERA, RAFAEL: *Hacia las nuevas estructuras del Municipio en Venezuela*. Caracas, 1978. Ediciones Contraloría Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda.