

D o c u m e n t o

IX Jornadas sobre Federalismo, Descentralización y Municipio

Estancia San Francisco, Mérida,
21 y 22 de noviembre de 2003

Introducción

En 1989 con la reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978, se adicionó una institución de larga tradición municipal, y que dio un gran empuje al proceso descentralizador, como fue la figura del alcalde y la posibilidad de su elección directa por sufragio popular. Otra innovación en el campo legislativo que también contribuyó de manera determinante al fortalecimiento de la provincia venezolana fue la promulgación de la Ley Orgánica de Descentralización de Servicios y Competencias de los Poderes Públicos, y de la Ley Orgánica de Elección y Remoción de Gobernadores.

Este cambio político constituyó un aliciente a la legitimidad del sistema político venezolano, contribuyendo al surgimiento de nuevos liderazgos. De igual forma significó la distribución de algunos servicios hasta entonces asumidos por el poder central, lo que favoreció la capacidad de los gobiernos estatales y municipales para su prestación y a su expansión organizativa. Este proceso además, supuso la entrada en escena de una serie

de actores que influyeron o pretendían influir en la toma de las decisiones públicas, así como en las materias objeto de políticas públicas.

Pese a estas circunstancias favorables, es sabido que el proceso descentralización en Venezuela nunca se ha asumido como política de estado, y los avances logrados han sido marginales. Ha habido frenos y retrocesos. Uno de los problemas más grave con que ha tropezado el proceso de transferencias de servicios a los Estados ha sido de orden financiero, al no garantizarse a los nuevos entes descentralizados los recursos que le corresponden de acuerdo con los Convenios de Cogestión o los Convenios de Transferencia. En cuanto a los municipios, el mayor obstáculo ha sido el carácter reglamentario y uniformador del régimen municipal, representado por un modelo de gran municipio urbano que difícilmente puede adaptarse a municipios con vocación y características diferentes. Muchas de estas fallas son consecuencia de un deficiente diseño institucional establecido en la Ley Orgánica de Régimen Municipal todavía vigente, a lo que se suma el régimen municipal definido en la nueva Constitución, a nuestro juicio excesivamente rígido y de carácter reglamentario.

Con la sanción de la Constitución de 1999, se abre un nuevo capítulo para el régimen municipal venezolano. En el proceso constituyente se perdió la oportunidad de mejorar lo que se establecía en el marco anterior. Del estudio de las disposiciones constitucionales se entreve un sistema de distribución de competencias sometido a las regulaciones del poder central, se mantiene el federalismo sui generis de 1961, y se fomenta el debilitamiento de los concejos municipales. Un estudio objetivo de las nuevas disposiciones constitucionales permite afirmar que se diseñó un municipio burocrático con una autonomía relativa, un Alcalde con bastos poderes administrativos y un Concejo Municipal disminuido políticamente, todo en un marco federal "centralizado", y con un régimen reglamentario y rígido. Queda la oportunidad de proponer algunas reformas favorables al régimen municipal, a través del proyecto de Ley Orgánica del Poder Público Municipal, como marco general de

referencia, que puede suavizar las desventajas de las disposiciones constitucionales y reforzar las ventajas.

En esta novena edición de las Jornadas sobre Federalismo, Descentralización y Municipio quisimos aprovechar la oportunidad que se presenta con el fallo de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo sentencia número 1347 de fecha 6 de noviembre de 2003 que obliga a la Asamblea Nacional a promulgar la mencionada ley en un plazo perentorio de tres meses. Se tiene entonces, que a más tardar el 6 de febrero debía estar lista la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, y sin embargo a la fecha en que se entrega esta revista para su impresión (4 de marzo 2004), este importante instrumento se encuentra aun en discusión.

La metodología empleada en las Jornadas consistió en establecer en una primera parte un marco de comparación entre las fortalezas y debilidad del municipio jurídico (previsto en la Ley vigente y en la Constitución vigente) y del municipio como realidad socio-política. Con estos insumos se pasó a la fase de revisión del proyecto de ley del Poder Público Municipal en su versión revisada y actualizada en marzo 2003, y a la presentación de las propuestas y recomendaciones que se consideraron pertinentes.

A continuación se presentan los resultados de dos días de trabajo de un grupo multidisciplinario de expertos, comprometidos con el municipio y con el proceso de descentralización en general, como espacio para acercar las decisiones y el poder de manera efectiva a la gente.

Agradecemos desde esta tribuna la contribución que hiciera la Fundación Konrad Adenauer sin la que no hubiese sido posible la realización de esta actividad; a la Universidad de Los Andes institución a la que pertenecemos y que nos brinda un agradable espacio de trabajo; a la esmerada atención del personal y dueños de la Estancia de San Francisco, que nos brindó el marco idóneo para pensar en lo local desde lo local; y a los expertos que acudieron a nuestra convocatoria y que contribuyeron con sus ideas y reflexiones a lo que a continuación se presenta.

Características del municipio venezolano

Fortalezas

- Autonomía municipal: puede ser limitada por el nuevo reglamento, lo cual puede volverse una amenaza.
- La figura del Alcalde: legitima un liderazgo. Entiéndase que es diferente al protagonismo patológico que asumen algunos Alcaldes, contrario a los intereses del colectivo.
- Descentralización: el municipio como ente cercano al ciudadano para dar pronta respuesta a las demandas del ciudadano. Es la unidad de gobierno más representativa del sistema democrático.
- Tiene potencial de participación del ciudadano.
- Genera sentimientos de pertenencia en la gente.
- El municipio tiene posibilidades de recaudación fiscal. Fundamentalmente los urbanos que cuentan con base tributaria.
- Amplitud de atribuciones y competencias.
- Potencial de Transparencia.

Debilidades

- Existe la amenaza de que se vacíe de contenido la autonomía municipal como consecuencia de la excesiva regulación por parte de la Constitución, leyes nacionales y estatales.
- Debilidad fiscal de los municipios rurales y aquellos que no aglutinan actividades económicas importantes. Esto genera dependencia de las transferencias intergubernamentales.
- Uniformidad en el régimen de organización. Está negada la diversidad y el respeto a los valores y peculiaridades de cada ente local.
- Ausencia de transparencia administrativa.
- Carencia de capital social.
- Limitada capacidad de gestión, improvisación, falta de apoyo en capacitación de los funcionarios locales.
- Clientelismo político en su burocracia.
- Incoherencia en el diseño de las instituciones de participación. Específicamente el caso de los Consejos Locales de Planificación

- Pública, que deberían fortalecerse como mecanismos de participación y control ciudadano.
- Se atenta contra la autonomía y naturaleza del Concejo Municipal. Los Consejos Locales están usurpando las funciones tales como aprobación presupuestaria, control político del ejecutivo. Este diseño está condicionando el funcionamiento de un órgano que pudiera rendir frutos si sus funciones se limitaran a las recomendadas en el punto anterior.
 - El enfoque constitucional sobre articulación el poder público en el territorio es incongruente con los principios fundamentales de la propia carta magna. Se fractura la esencia del municipio.
 - Ausencia de relaciones intergubernamentales. En todo sistema federal es precisa la coordinación intergubernamental para el ejercicio de las funciones concurrentes y para armonizar las políticas públicas para el logro de los intereses comunes.

Revisión y propuestas al Proyecto de Ley Orgánica del Poder Público Municipal

Recomendaciones Generales

Con base a las reflexiones anteriores, se analizó de forma detallada el informe de la Comisión Especial designada por la Asamblea Nacional, que estudia el Proyecto de Ley del Poder Público Municipal, y sobre esta base se recomienda:

1. Se sugiere que la nueva Ley Orgánica del Poder Público Municipal sea, tal como lo prevé la Constitución una Ley de Bases, de carácter orgánico. Esto es, que desarrolle de manera general el nuevo Municipio Constitucional, y establezca los lineamientos básicos del nuevo Régimen Municipal de manera general y flexible, para que tales principios básicos sean posteriormente desarrollados, atendiendo al principio de diversidad y de la subsidiaridad reconocidos por la Constitución, en las leyes estatales y en las propias ordenanzas municipales.

2. El Proyecto es detallista en materias que debieran dejarse al ámbito legislativo estatal y municipal, en particular en los siguientes puntos:
 - La creación de Municipios
 - Los Distritos Metropolitanos
 - Las Parroquias
 - Las Mancomunidades
 - Los gobiernos locales indígenas.
 - El régimen administrativo interno
3. Se repiten en forma literal muchos artículos de la Constitución.
4. Se limita en forma excesiva la creación de nuevos municipios. Si se quiere respetar el principio de la diversidad debiera permitirse la creación de muchos más municipios, siempre que esto no implique el crecimiento del aparato burocrático público. La diversidad de regímenes es la salida constitucional a desarrollar por la Ley Orgánica. Por ejemplo, en las localidades pequeñas los alcaldes y concejales podrían ser ad honorem, y podrían establecerse alianzas para tener una contraloría compartida.
5. Sugerimos reforzar la autonomía como principio fundamental. A este respecto debe agregarse la frase "legislar sobre las materias de su competencia".
6. Dada la complejidad de los temas fiscales, específicamente en torno a los puntos de conexión de algunas figuras tributarias, recomendamos que se deje esta materia a una Ley Base de Haciendas Locales, como es el caso del proyecto de Ley de Hacienda de los Estados. En caso de no aprobarse una Ley aparte, es preciso garantizar posibilidades fiscales a los municipios rurales.
7. Mejorar el diseño y las funciones de los Consejos Locales de Planificación Pública, en un Capítulo dedicado exclusivamente al tema que mejore las fallas que tiene esta figura, especialmente en lo relativo al solapamiento de funciones propias del Concejo Municipal.
8. Evitar que concejales y miembros de las juntas parroquiales se conviertan en funcionarios, asignándoles sueldos y negándoles

la posibilidad de ejercer dos o más cargos compatibles. La propuesta de transformar los concejales de representantes populares en burócratas es desnaturalizar una figura histórica, y atenta contra el carácter representativo de su investidura, ya que significa una carga enorme a los presupuestos locales en sueldos y prestaciones, y elimina los principios de sostenibilidad y diversidad al hacer inviables los municipios pequeños, y muy costosos los medianos.

9. Sobre el tema del padrón municipal recomendamos que los municipios recuperen la función del empadronamiento de sus habitantes, para lograr mayor vinculación entre los ciudadanos y quienes deciden.

Recomendaciones específicas al Proyecto de Ley

Se consideró pertinente que, aparte de las recomendaciones genéricas anteriores, se hicieran algunas otras puntuales, de acuerdo con la lectura detallada de algunos artículos. En general sugerimos eliminar artículos del proyecto por considerarlo ampuloso, reglamentario y por no dejar espacio al principio de la diversidad municipal ni al poder legislador de los Estados y de los mismos Municipios. Las correcciones a los artículos que aquí se indican y su numeración, se corresponden con los del Proyecto de Ley Orgánica del Poder Público Municipal corregido en marzo de 2003. En otros casos, como se verá, se sugiere la inclusión de otros no existentes en el proyecto que se indican sin número.

Título I. Disposiciones generales

Consideramos que la definición de la autonomía se garantiza si se establece que:

“Corresponde a la autoridad municipal la defensa de la autonomía, en tanto principio y garantía constitucional, mediante el ejercicio de los recursos y las acciones correspondientes.”

Artículo 4. En el ejercicio de su autonomía corresponde al Municipio la atención de los asuntos propios de la vida local, legislar sobre ellos... entre otros,

En el *Artículo 6.* Se recomienda mantener la redacción del artículo 14 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal vigente, y que se establezca una jeraquización.

Artículo 7. Las leyes estatales relativas al régimen y la organización de los Municipios...

Se recomienda eliminar lo relativo al proceso de formación de las leyes, que se explica de manera amplia en las disposiciones constitucionales.

Artículo 10. Necesidad de que se le garantice a la ciudadanía la transparencia de las cuentas. "Los Municipios están al servicio de su población y actuarán de acuerdo a los principios de eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad."

Artículo 12. Para que el Consejo Legislativo Estatal pueda crear un Municipio deben concurrir las siguientes condiciones:

1. Una población asentada de manera estable en un territorio, con vínculos de vecindad permanente.
2. Un centro poblado no menor de 1500 habitantes
3. Capacidad para generar recursos propios suficientes para contribuir a los gastos administrativos y el pago de los servicios mínimos locales.
4. Los criterios de sostenibilidad que considere el Consejo Legislativo.

Incluir un Artículo que regule la creación de municipios en áreas metropolitanas de más de 500.000 habitantes se hará mediante la creación de municipios de acuerdo a sus ámbitos naturales, considerando la totalidad del área metropolitana. En la misma oportunidad se creará un Distrito Metropolitano, que asumirá las competencias de naturaleza metropolitana de manera exclusiva de acuerdo con la ley estatal de creación.

La regulación de los Distritos Metropolitanos no debe ser exhaustiva, se recomienda dejar a las leyes de los estados que decidan

sobre el asunto en función de las características de cada área metropolitana a regular. En cuanto a las parroquias tampoco debe haber excesiva reglamentación. Es preferible dejar que las ordenanzas municipales sean las resuelvan las competencias y demás asuntos inherentes al régimen de las parroquias. Lo mismo se recomienda para la mancomunidad. Existe la necesidad de establecer la figura del consorcio.

Artículo 46. En relación con los municipios con población indígena, consideramos oportuno dejar la definición de su régimen y organización a las leyes estatales, según sus peculiaridades.

Competencias municipales

Artículo 68. En nuestra opinión este capítulo debe referirse a los modos de gestión de los servicios públicos, entre ellos gestión directa, mancomunidades, consorcios y los demás que establece el art. 41 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal vigente, pero distinguiéndolas y añadiendo las formas reconocidas por la doctrina y el derecho comparado.

Título IV. De la organización del Poder Público Municipal

Eliminar el *Artículo 78*.

Introducir un Artículo que sustituya al 78 y al 79 que indique: En virtud del principio de sostenibilidad, los emolumentos se harán exclusivamente con cargo a los ingresos propios de los municipios. Para la parte regulada en el Artículo 79 establecer: Es compatible el ejercicio de cargos electos municipales con el desempeño de cualquier otra actividad, salvo que la ley establezca el requisito de ejercer el otro cargo a dedicación exclusiva.

Capítulo II. Organización y funciones de la rama ejecutiva

Se recomienda incluir un artículo que establezca: La dedicación y los emolumentos de los alcaldes dependerán del tamaño de los

municipios. Los Alcaldes de ciudades mayores a 500.000 habitantes deberán ser funcionarios a dedicación exclusiva y serán remunerados de acuerdo a lo establecido en la Ley y las Ordenanzas respectivas.

La dedicación y los emolumentos de los alcaldes de ciudades con poblaciones menores a la cifra señalada serán determinados en la legislación estatal y las ordenanzas respectivas.

Artículo 87. El Alcalde o Alcaldesa tendrá las siguientes atribuciones y obligaciones:

Numeral 19. Comparecer ante el Concejo Municipal para rendir informes cuando sea solicitado y con obligatoriedad en el primer trimestre del año la rendición de cuentas en base al presupuesto.

Modificar el numeral 20 de la siguiente forma:

Numeral 20. Presentar dentro del primer trimestre del año, de manera organizada y pública a la comunidad respectiva convocada previamente, la rendición de cuentas de la gestión política con base al cumplimiento de las metas previstas en el plan y la ejecución del respectivo presupuesto.

Título VI. Organización y funciones del Concejo Municipal

Criterios y sugerencias en relación con el Concejo Municipal.

- El Concejo Municipal debe cumplir varias funciones, a saber: función de legislación, función de control político y función de control presupuestario.
- Las relaciones entre el Alcalde y el Concejo Municipal dependerán del tamaño de los municipios. Para municipios mayores a 500.000 habitantes debe haber una diferencia tajante entre el ejecutivo y el legislativo (el alcalde no debería presidir el Concejo Municipal, debería ser un concejal designado por el propio cuerpo con las funciones que la ley vigente prevé para el Alcalde como presidente del Concejo). En los municipios menores a 500.000 hab. el Alcalde puede presidir el Concejo.
- Que sean los estados y municipios los que decidan la organización del Concejo de acuerdo a su diversidad.

Sobre la Contraloría

Creemos fundamental que los principios de diversidad y sostenibilidad de los municipios sean tomados en cuenta cuando se redacten las disposiciones sobre la contraloría. El ejercicio del control debe permitir distintas posibilidades según cada realidad. Por ejemplo, una persona podría ejercer la actividad contralora de varios municipios simultáneamente. Lo importante es que quede establecido que no existe una sola modalidad del ejercicio de la actividad contralora.

Título V. De la Hacienda Pública Municipal

Proponemos que la hacienda local cumpla con los principios de la Constitución y que la misma sea regulada por Ley Orgánica de Hacienda Municipal. Si no se elabora una nueva ley de haciendas locales, entonces se sugiere dejar el tema tal como está en la Ley Orgánica de Régimen Municipal vigente y mejorarla. Específicamente, garantizar ingresos fiscales para los municipios no urbanos. Que la ley desarrolle el impuesto territorial rural y la participación en la contribución por mejoras.

Disposiciones Generales

Incluir un artículo que establezca como principio básico de la Hacienda Municipal la corresponsabilidad, además de la neutralidad y la no confiscatoriedad.

De los Bienes y Obligaciones Municipales

Eliminar todos los artículos sobre el caso de que se delegue la recaudación. Rescribir el artículo de los ingresos ordinarios para ir más allá de la constitución y establecer definitivamente las características del impuesto territorial rural o sobre predios rurales y de la contribución por mejoras.

De los impuestos, tasas y contribuciones

Establecer los principios del sistema tributario municipal de acuerdo con los de la hacienda nacional. Resaltar además: la corresponsabilidad fiscal, la no confiscatoriedad y la neutralidad de los impuestos. No queda establecido que el municipio decida la tarifa o tipo impositivo de los impuestos, para que pueda ejercer el principio de autonomía financiera y corresponsabilidad fiscal.

Que no sean decididas por ley nacional las asignaciones de partidas presupuestarias a las parroquias, es preferible que sea regulado por ordenanza en cada municipio.

Capítulo III. De los Ejidos

Existe un problema constitucional. Artículo 181 de la Constitución es totalmente contradictorio.

Sistema presupuestario y contable

No entendemos por qué el Alcalde debe presentar el proyecto de presupuesto en Julio, cuando las estimaciones de ingresos dependen de las transferencias intergubernamentales que son mostradas por la ley nacional en octubre. Se sugiere que el proyecto de presupuesto sea presentado con no menos de 45 días antes de la finalización del año fiscal. El presupuesto debe aprobarse antes del 31 de diciembre.

La Ley Orgánica del Poder Público Municipal que va privar sobre la de los Consejos Locales de Planificación Pública, debe aclarar una serie de imperfecciones institucionales que están generando conflictos y contradicciones, por ejemplo se confunde la planificación con la coordinación y la concertación.

Conviene establecer el papel de los Consejos Locales de Planificación Pública. La ley municipal debería tener un capítulo sobre estos Consejos, de manera que este marco general pueda abrir la puerta a una derogación de la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública, tal y como esta actualmente. En este sentido

estos deben considerarse como instancia consultiva más no vinculante. Es conveniente que los municipios legislen por la vía de ordenanza sus mecanismos de planificación.

Principios presupuestarios

La publicación de los proyectos de presupuesto se hará de forma impresa, y en formato digital por Internet en la medida de las posibilidades tecnológicas de cada municipio, de manera que esté a disposición de todos los que quieran opinar del tema. Lo mismo se aplica para las modificaciones al presupuesto reconducido.

La rendición de cuentas y el balance presupuestario deben hacerse utilizando como referencia la ordenanza de presupuesto respectiva, señalando para cada partida lo realmente ejecutado, lo que facilitará la verificación del cumplimiento de las metas y objetivos.

Propuesta

En vez de imponer límites mínimos de gastos de inversión, debería ponerse límites máximos a los gastos corrientes, no superiores a un porcentaje de los ingresos ordinarios sugerimos que sea el 30%.

Capítulo VII. De la ejecución de las sentencias contra el municipio

El municipio será condenado en costas cuando resulte totalmente vencido en juicios.

De la participación en la gestión municipal

Se propone aclarar la diferencia entre el Plan de Desarrollo Urbano Local (PDUL) y el Plan de Ordenación del Territorio.