

## La Reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal

*Dr. Orlando Contreras Pulido  
Diputado al Congreso de la República*



La Reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal es, casi con seguridad, una de las actividades más polémicas e importantes que lleva a cabo el Congreso Nacional. Dicha reforma la emprendió la Cámara de Diputados mediante una Subcomisión especial que ha programado su trabajo en dos fases:

- a) En primer lugar, este año deberá concluir una reforma parcial de la Ley sin entrar al fondo del problema para evitar complicaciones innecesarias en un período electoral.
- b) En una segunda etapa, y antes de que concluya el período del Congreso actual, deberá aprobarse un nuevo texto de Ley en el que se incluyan temas que signifiquen el replanteamiento de la vida municipal venezolana.



Se trata de un proceso de reforma en dos fases, debido a que ya existe en el Congreso Nacional un proyecto de reforma que debe aprobarse este mismo año, relacionada con la extensión del mandato de los poderes municipales y estatales a cuatro años en lugar de tres. En razón de la proximidad de las elecciones en el mes de diciembre, esta propuesta obliga a reformar inmediatamente las leyes que establecen la duración de los poderes públicos municipales y estatales. Esta

propuesta tiene motivos de fondo muy significativos, que es posible enumerar de la siguiente manera:

1) El mandato de gobernadores y alcaldes durante tres años ha evidenciado ser muy corto. Normalmente, tanto los gobernadores como los alcaldes deben ejecutar durante el primer año de su gestión un presupuesto en el que no tuvieron ninguna participación. Además, como los presupuestos municipales y regionales se aprueban en las postrimerías del año electoral, en numerosas ocasiones tanto las Cámaras Municipales como las Asambleas Legislativas suelen introducir en los textos de presupuesto, aprobados por vía de ordenanza o de ley regional, algunas trabas muy notorias. En previsión de lo que pueda ocurrir como resultado de las elecciones, esas trabas (jubilaciones prematuras, aumento o disminución de partidas, eliminación de créditos, etc.), tienen el propósito de salvar gente que corre el riesgo de ser cesanteada una vez que se instalen las nuevas autoridades, sobre todo si se teme que pertenezcan a otra organización política.

2) El último año del mandato de gobernadores y alcaldes está igualmente muy comprometido con la campaña electoral, bien porque se aspira a la reelección o porque se auspicia una candidatura preferida por las autoridades en ejercicio. Este compromiso impide a las autoridades en ejercicio desarrollar una acción con la tranquilidad que exige una materia tan delicada como es la de gobernar.

Pueda comprenderse, entonces, que de los tres años de mandato sólo en el segundo tienen los gobernadores y alcaldes oportunidad cierta de trabajar efectivamente por la región o el municipio que los eligió.

Uno de los mayores problemas de fondo que motivan la reforma de la duración del mandato de las autoridades regionales y municipales a cuatro años, a partir del 10 de enero de 1996, es que en diciembre de 1998 tendríamos que elegir en un mismo día y en un mismo acto electoral a once niveles de autoridad: Presidente de la República, Senadores, Diputados uninominales al Congreso, Diputados por lista al Congreso, Diputados uninominales a la Asamblea Legislativa, Diputados por lista a la Asamblea Legislativa, Gobernadores, Alcaldes, Concejales uninominales, Concejales por lista y Juntas Parroquiales.

Esta situación crearía problemas muy graves de orden técnico, como ya lo ha advertido el Consejo Supremo Electoral, pues para 1998 tendríamos unos 11 millones de electores que requerirían dos días y medio para sufragar once veces, de manera que no podrían celebrarse elecciones sólo el primer domingo de ese mes de diciembre sino que tendrían que prolongarse hasta el día martes siguiente.

Existe otra razón de orden político para ampliar la duración del mandato de gobernadores y alcaldes a cuatro años y es que, de no hacerlo, estaríamos echando por tierra en las elecciones de 1998 lo que ha sido una conquista democrática desde hace varios períodos: la separación de las elecciones nacionales de las regionales y municipales. Esta ha sido una conquista dentro del esquema de reforma del Estado, en sintonía con los propósitos democráticos subyacentes en la descentralización del poder público. Luego, es preciso que la reforma legislativa planteada se produzca este mismo año y en eso estamos empeñados en el Congreso Nacional.

Concomitante con esta reforma parcial de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, la Cámara de Diputados acordó repetir el sistema uninominal con representación proporcional de las minorías, respetándose así un principio consagrado en la Constitución vigente, y mantener el sistema circuital de elección uninominal de concejales que se aprobó en 1992. Este sistema, pese a las fallas evidentes que ha tenido, dió buenos resultados.

Seguramente, algunas otras materias que sudan durante estos meses serán consideradas por la Subcomisión que tengo el honor de presidir. Sin embargo, no podrán considerarse propuestas polémicas que retrasen la aprobación de la reforma parcial de la Ley Orgánica de Régimen Municipal este año.

### **REFORMA INTEGRAL DEL RÉGIMEN MUNICIPAL VENEZOLANO**

Una vez cumplido el cometido anterior, el siguiente objetivo de la Subcomisión es abordar la reforma integral del régimen municipal venezolano. En este año se cumplen 34 años de vigencia de la Constitución Nacional de 1961, en la cual se le otorga al municipio autonomía plena, sin mediatización alguna, convirtiéndolo en pieza fundamental de la organización política venezolana. Estamos cumpliendo, además, 17 años de vigencia de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, promulgada en 1978. Esta Ley unificó el sistema municipal venezolano, que hasta entonces estaba disperso en estatutos de regulación emanados de las Asambleas Legislativas.

En opinión de muchos, esa Ley unificó demasiado el sistema municipal del país. Sin embargo, superó las deficiencias de esos estatutos dispersos, aunque desarrolló los principios de la Constitución con mucha imprecisión, con lagunas y contradicciones. Pese a todo, esa Ley tuvo el mérito indiscutible de contribuir a crear conciencia sobre la trascendencia política, administrativa y comunitaria de la institución municipal, que hasta ese entonces permanecía relegada a un segundo plano de la vida política venezolana.



La promulgación del primer texto de la Ley Orgánica de Régimen Municipal en 1978 se hizo en un acto en el que el Legislador tuvo plena conciencia de su transitoriedad. El primer mandatario nacional que suscribió esta Ley habló de su carácter experimental durante los siguientes años. Dicha Ley fue reformada en dos oportunidades sin entrar al fondo de su contenido normativo ni de su estructura administrativa, salvo en la reforma del año 1989, cuando se incluyó la figura del alcalde, se separaron los poderes municipales y se creó una institución intermedia, como es la parroquia.

Ahora bien, ¿cuáles materias deben abordarse para lograr la reforma integral del régimen municipal venezolano? Voy a referirme a las que considero fundamentales, pero por supuesto existen muchas otras que también deberán ser resueltas. Estas materias pueden enumerarse como sigue:

1. Creación de nuevas entidades municipales
2. Cualidades de los entes municipales
3. Entidades locales
4. Organización del gobierno local
5. Participación de la comunidad.

### **1). Sobre la Creación de Nuevas Entidades Municipales.**

La Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978 limita mucho la acción de las Asambleas Legislativas al restringir la creación de nuevos municipios y someterlas a la verificación de requisitos nacionales uniformes para cualquier caso. La reforma debería situar a la Ley en los términos de una ley marco y no de una ley detallada como la vigente, que se limite a establecer algunos parámetros generales. Debe permitir a las Asambleas Legislativas referirse en sus leyes municipales a la parte sustantiva de la organización municipal, respetando los parámetros flexibles que establezca la ley nacional.

Deberá evitarse la creación irresponsable de nuevos municipios, que en ocasiones se plantean en virtud de un liderazgo personal que quiere manifestarse en determinada localidad, o por intereses de los partidos políticos, o por capricho de algunas comunidades. De manera que la reforma de la Ley tiene que buscar un equilibrio entre la mayor autonomía para las Asambleas Legislativas y la creación responsable y sustentada de nuevos municipios.

### **2). Cualidades de los Ente Municipales.**

Tenemos que realzar la cualidad diferencial de los municipios venezolanos. La Ley cometió el error de unificar el régimen municipal venezolano, y lo conveniente es que podamos apreciar las diversas situaciones que están presentes en nuestras realidades municipales. Existen municipios típicamente rurales, turísticos, urbanos, fronterizos, mineros, indígenas, etc. Tanto la Ley nacional como las leyes estatales deben concebir una organización municipal que permita diferenciar estas categorías de municipios.

### **3). Entidades Locales.**

La naturaleza y estructura de las entidades locales también deberá abordarse en la segunda fase de la reforma del régimen municipal venezolano. Por ejemplo, en la Ley vigente se hace una referencia formal a los Distritos Metropolitanos, pero se condiciona su creación a una decisión que debe tomar el Congreso Nacional por mayoría calificada y que en ninguno de los casos ha tomado.

De manera que, en Venezuela, el Distrito Metropolitano es sólo una creación teórica del legislador porque hasta tanto el Congreso Nacional no le dé vigencia a esas normas no podrán los municipios que lo deseen agruparse en Distritos Metropolitanos, elegir sus autoridades y comenzar a actuar.

No hay duda de que en Venezuela tenemos realidades metropolitanas muy complicadas, cuyo gobierno se hace progresivamente más complejo. La ciudad de Mérida, junto con Tabay y Ejido, es un ejemplo de realidades metropolitanas que deben ser abordadas en la reforma nacional de la Ley. El área metropolitana de otras ciudades como Caracas, Maracaibo, Puerto La Cruz y Barcelona forman

realidad conurbanizada que debe enfrentarse por la vía del Distrito Metropolitano, o por la vía de una creciente parroquialización o mediante la figura de la Mancomunidad, que también está prevista en la Ley.

Es necesario señalar que estas realidades metropolitanas deben abordarse cuidadosamente. En ellas existen realidades económicas, sociales, culturales y geográficas que exigen una solución a sus múltiples problemas, pero existe el riesgo de desmembrar territorios históricamente unidos debido a la influencia de interés subalternos, o por razones que no son precisamente las que deben considerarse ni en el Congreso Nacional ni en una Asamblea Legislativa.

Otra entidad local de singular importancia es la parroquia. Con ésta desaparece en la reforma de 1989 una figura artificial creada por el Legislador llamada "*municipio foráneo*". La parroquia es una concepción mucho más lógica, con un valor histórico en Venezuela que representa una realidad perceptual en todas las ciudades y pueblos, y que permitirá crear el día que se consolide una vida parroquial propia e intensa, una entidad local menor al municipio que pueda tener una actividad importante.

La Ley de 1989 le otorga a las parroquias la posibilidad de servir a la comunidad por vía de delegación en determinadas actividades de interés local. No obstante, los alcaldes han sido hasta ahora muy celosos en cuanto a transferir competencias a las parroquias, razón por la cual esta figura ha sido inoperante en cierta medida.

Por supuesto, existe el problema de los recursos necesarios para transferir competencias a las parroquias. Se ha planteado, y es una propuesta que la Subcomisión está analizando, la creación del sistema parroquial. Ello amerita definir requerimientos y condiciones bien claras para transferir recursos y competencias a las parroquias, relacionados con su extensión territorial y su importancia demográfica. De esta forma no dependerían de las "limosnas" que les asignan los concejos municipales, sino que en la respectiva ordenanza de presupuesto podría asignarse a las parroquias un volumen de recursos anuales fijos.

Finalmente la importancia de las Mancomunidades, sobre todo en las áreas metropolitanas, es ampliamente conocida. La Mancomunidad es un ente local idóneo y menos complejo que el Distrito Metropolitano, que permite mejorarla eficiencia gerencial en la prestación de determinados servicios: aseo urbano, bomberos, policía, etc.

#### 4). Organización del Gobierno Local.

La reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal del año 1989 estableció la separación funcional de poderes entre el Alcalde (rama ejecutiva de la administración) y la Cámara Municipal (rama legislativa, de control, e instancia de participación popular). La Ley anterior establecía una cámara híbrida con funciones contradictorias: legislar, administrar, controlar, etc.

La decisión de separar los poderes ejecutivos y legislativos a nivel local fue un gran acierto. En realidad, nadie puede estar pensando en regresar al sistema anterior, sino en perfeccionar el actual. En este sentido, ya está planteado, incluso a nivel de la reforma de la Constitución, la descentralización del poder judicial hacia el municipio. La institucionalización de los jueces de paz es un paso importante en este sentido.

El debate se mantiene en torno a si debería dejarse tal como hasta ahora la figura del alcalde, como enlace entre los poderes legislativos y ejecutivo o si, por el contrario, deban separarse radicalmente las dos actividades.

Pero así como en la Ley actual está pautada la revocatoria del mandato de los alcaldes, así también está planteado introducir en la reforma la revocatoria del mandato de los concejales; ésta procedería si el electorado aprueba la gestión del alcalde mediante un referéndum. En tal caso, el electorado le está diciendo NO a los concejales, sobre todo a los que improbaron por una mayoría calificada la memoria y cuenta del alcalde.

Otro de los temas que se está discutiendo es el de la hacienda pública municipal. Sobre esto nos ilustró suficientemente la senadora Haydee Castillo de López, pero quisiera agregar que, sin duda alguna, la autonomía financiera de los municipios es un cometido que trataremos de perfeccionar en la reforma para que la descentralización sea una realidad cierta. Una de ellas consiste en crear una ley especial de financiamiento o hacienda pública municipal, como ocurre en otros países, en la que se pueden establecer mecanismos y formas para financiar al municipio.

### **5). Participación de la Comunidad.**

Uno de los mecanismos de participación de la comunidad estatuidos en la Ley Orgánica de Régimen Municipal es la figura del referéndum, es decir, la consulta obligatoria al pueblo para decidir en determinadas materias de trascendencia en la vida local, pero que ha sido utilizada muy poco por los municipios. Las autoridades municipales han visto con mucho recelo y temor la consulta al elector en materias de difícil decisión.

La experiencia acumulada en relación con esta figura es aún escasa y parcial. Es una institución que debe mantenerse pero no podemos caer en lo que algunos han llamado "*Inestabilidad Referendaria*", es decir, convocar a un referéndum por cualquier nimiedad, sino únicamente cuando se trate de decisiones trascendentes. Esta clase de decisiones no las puede tomar por sí sola una cámara municipal que dura un lapso muy breve en funciones, dado que estaría comprometiendo el futuro de una comunidad. Cuando ese futuro esté en manos de unos pocos representantes, es conveniente que sean los electores mismos quienes decidan si ese futuro se afectará o no de la manera propuesta.

Otro de los instrumentos de participación ciudadana estatuidos en la Ley es el cabildo abierto, materia sobre la cual el Secretario General de la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal, Don Enrique Orduña, ha escrito un libro en el que hace una excelente referencia a la situación venezolana.

El cabildo abierto ha sido hasta ahora una frustración total, generalizada. La institución es buena, pero resultó insuficientemente planteada en la Ley Orgánica de Régimen Municipal y ha sido objeto de manipulación política partidista. Los resultados de los cabildos abiertos no han pasado de ser meros informes escuetos que reciben los asistentes a ellos sobre la marcha de los programas municipales. El cabildo abierto debe mantenerse, pero es necesario revisar su contenido y establecer mecanismos, procedimientos y exigencias claras en cuanto a su función y resultados.

La experiencia descentralizadora que vivimos ha permitido potenciar mucho al municipio todas las competencias que tienen relación con la vida local. Algunos opinan que la definición de "*vida local*" es ambigua, pero en lo personal, creo que es muy clara.

La Ley de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público también introdujo un elemento muy interesante en el proceso de

descentralización, referido al gobierno provincial. Necesitamos profundizar esta Ley para que quede claro cuáles son las competencias exclusivas y concurrentes de los estados.

Por supuesto, no basta reformar la Ley orgánica de Régimen Municipal ni la Ley de Descentralización. Una reforma integral del régimen municipal como la, que se pretende abordar exige la reforma de otras leyes complementadas: Ley Orgánica de Ordenación Urbanística, Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, Ley Orgánica del Ambiente, otros instrumentos jurídicos que están íntimamente vinculados al que hacer municipal. Estas leyes, no obstante su reciente creación, han demostrado ser insuficiente en ocasiones contradictorias entre sí con algunas lagunas que deben ser corregidas. Este es un trabajo que apenas estamos iniciando en la Subcomisión de la Cámara de Diputados del Congreso Nacional.