



**UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL TÁCHIRA
VICERRECTORADO ACADÉMICO
DECANATO DE INVESTIGACIÓN Y POSTGRADO**

**LAS COMPETENCIAS DE LOS ORGANOS DEL PODER
PÚBLICO MUNICIPAL EN VENEZUELA.**

**Trabajo presentado como requisito para optar al título de Especialista
en Derecho Administrativo.**

Autor: Abg. José Fernando Ramírez Salas
Tutor: Abg. Juditas Delany Torrealba Dugarte

San Cristóbal, Noviembre de 2011



**UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL TÁCHIRA
VICERRECTORADO ACADÉMICO
DECANATO DE INVESTIGACIÓN Y POSTGRADO**

**LAS COMPETENCIAS DE LOS ORGANOS DEL PODER
PÚBLICO MUNICIPAL EN VENEZUELA.**

**Trabajo presentado como requisito para optar al título de Especialista
en Derecho Administrativo.**

San Cristóbal, Noviembre de 2011

APROBACIÓN DE TUTOR

En mi carácter de Tutora del Trabajo de Grado presentado por el ciudadano **José Fernando Ramírez Salas**, venezolano, mayor de edad, titular de la cédula de identidad N° V.-15.433.451, Abogado, para optar al Título de ***Especialista en Derecho Administrativo***, cuyo título es: “**Las Competencias del Poder Público Municipal en Venezuela**”. Considero que dicho trabajo reúne los requisitos y méritos suficientes para ser sometido a la evaluación correspondiente.

En San Cristóbal, a los catorce (14) días del mes de noviembre de dos mil once (2011).

Abg. Juditas Delany Torrealba Dugarte

CI. N° V.-15.231.852

I.P.S.A. 115.971

Dedicatoria:

A Dios Todopoderoso, creador de mi existencia.

A mis padres colaboradores de Dios en esa creación.

*A mi esposa Mariely, amada compañía y a
María Fernanda, nuestra hija, la luz de nuestros ojos,
para que cuando comprenda estas líneas, sepa que su
padre, cree que solo con el trabajo y el servicio se
demuestra el amor a los semejantes y eso es Amor.*

INDICE

	PP
PAGINAS PRELIMINARES.....	vii
RESUMEN.....	viii
INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULOS:	
I.- MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL QUE FUNDAMENTA LA ESTRUCTURA DEL PODER PÚBLICO MUNICIPAL EN VENEZUELA.....	5
El Municipio en La Constitución de La República Bolivariana de Venezuela de 1999.....	6
Configuración del Municipio en la Legislación venezolana.....	13
Órganos municipales regulados por la Ley Orgánica de La Contraloría General de La República y del Sistema Nacional de Control fiscal, publicada en la Gaceta Oficial Nº 6.013 extraordinaria del 23 de diciembre de 2010 y la Ley de Consejos Locales de Planificación pública, publicada en la Gaceta Oficial Nº 6017 de fecha 30 de diciembre 2010.....	17
Órgano municipal regulado por la Ley Orgánica de La Contraloría General de La República y del Sistema Nacional de Control Fiscal.....	18
Órgano municipal regulado en la Ley de Consejos Locales de Planificación pública.....	24
II.- LAS FUNCIONES ATRIBUIDAS A LOS ÓRGANOS DEL	

PODER PÚBLICO MUNICIPAL VENEZOLANO.....	32
Nociones de competencia y funciones de la administración....	32
Funciones de los Órganos del Poder Público Municipal.....	39
Funciones del Ejecutivo Municipal.....	39
Funciones del Legislativo Municipal.....	57
Funciones de la Contraloría Municipal.....	66
Consejo Local de Planificación Pública.....	73
Algunas consideraciones sobre los Institutos Autónomos y Empresas del Municipio.....	77
III.- INCIDENCIA DE LOS CONSEJOS COMUNALES Y LAS COMUNAS EN EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS DEL PODER PÚBLICO MUNICIPAL.....	83
Participación Ciudadana en el Régimen Constitucional de 1961.....	83
Participación Ciudadana bajo la CRBV (1999).....	87
La Comuna fundamentada en la Participación Ciudadana y su menoscabo al Municipio.....	89
La Comuna y su paralelismo con el Municipio.....	95
Estructura Orgánica de La Comuna.....	95
El Consejo Parlamentario Comunal.....	96
El Consejo Ejecutivo comunal.....	97
Consejo de Planificación Comunal.....	98
Consejo de Contraloría Comunal.....	99
Incidencia los Consejos Comunales en el ejercicio de las	

competencias de los Municipios.....	103
Incidencia de los consejos comunales y la comuna en las parroquias como parte del Municipio.....	113
CONCLUSIONES.....	125
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.....	137



**UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL TÁCHIRA
VICERRECTORADO ACADÉMICO
DECANATO DE INVESTIGACIÓN Y POSTGRADO
LAS COMPETENCIAS DEL PODER PÚBLICO MUNICIPAL EN
VENEZUELA**

Autor:

Abg. José Fernando Ramírez Salas

Tutor:

Abg. Juditas Delany Torrealba Dugarte

Noviembre de 2011

RESUMEN

Los Órganos Municipales en ejercicio de de sus competencias algunas veces terminan realizando funciones que no les son propias, lo que se ha acrecentado bajo la excusa de la participación ciudadana establecida CRBV (1999), de allí ha surgido la creación de estructuras de carácter local que tienen un paralelismo e interfieren en las funciones de este. Por ello se analizan las Competencias de los Órganos del Municipio y el marco constitucional y legal que fundamenta la estructura del mismo en Venezuela, las funciones atribuidas a sus órganos y el análisis de la incidencia de los consejos comunales y las comunas en ejercicio de sus competencias. Es así que en dicha investigación de carácter documental y descriptiva se hizo consulta de diferentes fuentes bibliohemerograficas haciendo un análisis profundo sobre la problemática señalada. Para concluir que el Municipio venezolano ha sido consagrado en la CRBV (1.999), como una unidad político primaria, dotada de autonomía, la cual es limitada por el propio texto constitucional y la Ley que ha establecido la rigidez de las estructura municipal, sin tomar en cuenta las características propias de cada municipio del país, es así que en Venezuela se ha fundamentado como un arma política y en nombre de la participación ciudadana, el denominado poder popular, del que han surgido estructuras locales como los consejos comunales y las comunas, estas ultimas que tienen una estructura que se asemeja a la del municipio y tienen atribuidas funciones similares a las que realiza este, en virtud de sus competencias por lo cual se podría afirmar que se esta en la búsqueda de sustituir a los municipios por estas figuras que además tienen dependencia del Poder Publico Nacional y que vulnera el marco constitucional respecto a la autonomía.

DESCRIPTORES: Municipio, Competencias, Autonomía.

INTRODUCCIÓN

En los últimos tiempos ha sido un hecho notorio en la opinión pública, la situación jurídica que atraviesa el municipio en Venezuela respecto a sus competencias y funciones, al verse estas mismas aparentemente disminuidas o cercenadas ante la fuerte intervención del poder público nacional y la reciente creación de instancias inferiores (Consejos Comunales y las Comunas) que en nombre de la participación ciudadana se han inmiscuido en atribuciones que eran exclusivas del municipio como ente territorial del poder público, al ser este, conforme a la normativa constitucional la unidad político primaria. Es por ello que se investigó sobre las competencias y las funciones del poder público municipal de lo cual se obtuvieron consideraciones importantes.

Para la realización de la investigación se planteó el problema relativo a que los órganos municipales en la materialización de sus competencias, algunas veces terminan acogiendo funciones que no les son propias, también se hizo necesario revisar otra arista de mucha importancia y es que la CRBV (1999), contempla la participación ciudadana como un principio, lo que es un notable avance en materia constitucional, sin embargo actualmente se ha fundamentado en esta institución la creación de un llamado poder popular, del que han surgido estructuras de carácter local paralelas al municipio, en cuanto al desarrollo de sus competencias se refiere. Por lo que se analizó el marco constitucional y legal que fundamenta la estructura del poder público municipal en Venezuela, las funciones atribuidas a dichos órganos en la actualidad y se analizó la incidencia de los consejos comunales y las comunas y su problemática en ejercicio de las competencias de la unidad político primaria de la República.

Para analizar lo indicado se partió de la revisión de términos esenciales como la competencia en materia administrativa, que es la capacidad legal que posee una autoridad administrativa para ejecutar actos a

través de los cuales manifiesta la voluntad del Estado, la Autonomía Municipal, pues según la CRBV (1999) el Municipio esta dotado de autonomía y una de las maneras de ejercer esa autonomía es la libre gestión de sus competencias en lo que concierne a la vida local, en esta materia se hizo necesario revisar los conceptos de competencias exclusivas y concurrentes, para tener claro que las competencias exclusivas de los Municipios se tratan de materias de la vida local, pero además fue necesario revisar las funciones generales de los órganos del Poder Público Municipal, pues con el desarrollo de estas se materializan las competencias de la Unidad Político Primaria de la República.

En el desarrollo de la investigación, fue necesario estudiar el contenido de La Constitución de La República Bolivariana de Venezuela, como marco legal primario del desarrollo del tema, de allí se ha revisado la legislación que desarrollan el texto constitucional en materia municipal, así se estudiaron aspectos de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, Ley de La Contraloría General de La República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, Ley de Los Consejos Locales de Planificación Publica, Ley de Los Consejos Comunales, Ley Orgánica de Las Comunas, Ley de Planificación y Desarrollo Urbano, Ley de Ordenación Urbanística, Ley de Policía Nacional, del mismo modo y para realizar referencias históricas, se citó la Constitución de La República de Venezuela de 1961 y La Ley Orgánica de Régimen Municipal, así como otra serie de instrumentos de tipo legal que fundamentan el tema que se presenta.

El Marco Metodológico de la Investigación recogió fundamentalmente los pasos a seguir desde que se inició el estudio, hasta su culminación, sistematizando el hecho objeto de investigación, en función de la indagación y análisis de los objetivos propuestos. En atención al problema planteado se evidenció que la metodología a seguir es la característica de una investigación teórica es decir: se presentaron teorías, algunas

conceptualizaciones, reflexiones y conclusiones en base al pensamiento del autor, planteándose así la determinación de los elementos empíricos del tema, todo esto a través de una búsqueda legal, jurisprudencial y doctrinal o en datos divulgados por medios impresos, audiovisuales o electrónicos, que examinados bajo un sentido crítico y temático dio la obtención de las consideraciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos propuestos.

En el desarrollo del Capítulo I, se estudio la estructura del municipio en el marco constitucional y legal patrio, así se enfatizó la manera como la CRBV (1999), refleja al Municipio como una unidad político primaria y como se fijó en la exposición de motivos de la misma el denominado municipio flexible, lo cual no quedó establecido con claridad dentro de el articulado referido a la materia municipal. Por otra parte se estudio el marco legal del Municipio, para ello se realizó un pequeño bosquejo sobre la legislación aplicable bajo la vigencia de la Constitución de La República de Venezuela de 1961 para adentrar después el estudio del actual régimen municipal venezolano que regula sus órganos en la Ley del Poder Publico Municipal, haciendo mención también de que el órgano de Control Fiscal Municipal y el Órgano de Planificación, además de la LOPPM(2010) se rigen por leyes especiales, en cuanto forman parte sistemas nacionales.

El Capítulo II del trabajo que se presenta, ha servido para estudiar en primer lugar las delimitaciones conceptuales entre competencias y funciones y así se entro a estudiar las competencias del Municipio y las Funciones que realizan sus órganos, para desarrollar esas competencias. Aquí se expresó con claridad hasta donde llegan las funciones de cada órgano del poder publico municipal, tratando de plasmar no solo las competencias que atribuye a estos la LOPPM(2010), si no también otros textos legislativos que indican funciones claras de cada órgano del municipio. Se plasmó además como en algunos casos los municipios ven menoscabada su autonomía en virtud de

directrices y normas dictadas por órganos del poder público nacional y por los ciudadanos a través de su participación mediante los consejos comunales, en el consejo local de planificación.

En el último capítulo de la investigación presentada, se realizó un análisis sobre la institución de la participación ciudadana, la cual sin duda es un avance para la democracia, sin embargo se ha utilizado para fundamentar el denominado poder popular y con el pareciera que se ha buscado crear estructuras paralelas al poder público ya constituido, principalmente al poder público municipal. Instancias que podrían sustituir a los municipios en el ejercicio de sus competencias, teniendo como nota de vital importancia que dichas estructuras dependen del poder público nacional. Se ha revisado la organización de las comunas y se ha observado que tienen semejanzas de mucha importancia con la unidad político primaria establecida en la CRBV (1999). Para concluir que poseen competencias semejantes que podrían interferirse al momento de su materialización.

Se ha plasmado en líneas generales la estructuración del Municipio actual en Venezuela, posteriormente se han desarrollado las funciones que ejercen cada una de las partes de esa estructura que componen a los municipios y que son los órganos del poder público municipal, a saber: El Ejecutivo, El Deliberante o Legislativo, El Contralor y el de Planificación, por otra parte tomando en consideración el desarrollo que en Venezuela se ha dado al principio constitucional de Participación Ciudadana y que es el Municipio el llamado por naturaleza a materializarlo con más fuerza, se ha revisado la creación del poder popular que pareciera se le quiere dar un enfoque para sustituir al poder público ya establecido, especialmente en el área local o municipal, lo cual entra en conflicto con los dispositivos constitucionales en las materia.

CAPITULO I

MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL QUE FUNDAMENTA LA ESTRUCTURA DEL PODER PÚBLICO MUNICIPAL EN VENEZUELA.

El Poder Público Municipal en Venezuela y mas concretamente el Municipio como sujeto que lo manifiesta, se encuentra regulado en la Constitución de La República Bolivariana de Venezuela publicada en la Gaceta Oficial N° 36.860 del 30 de diciembre de 1999, en cuya exposición de motivos, en el capitulo IV del su titulo IV, indica que se otorga la denominada “...*caracterización del Municipio, en la cual se incluye el reconocimiento expreso de la autonomía municipal con la definición del contenido mínimo que corresponde a esa cualidad esencial, así como la garantía, jurisdiccional de la misma..*”¹, en este sentido, el municipio venezolano posee el carácter autónomo y por ello, autónomamente ha de ejercer sus funciones, sin embargo, esa autonomía es, en no pocas ocasiones limitada por la propia constitución y la legislación nacional.

La configuración Constitucional del Municipio desarrolla los principios rectores de este, fija su estructura de órganos y remite el desarrollo de su contenido a la Ley, por ello es conveniente estudiar algún antecedente de la Ley actual y se realiza entonces un breve análisis sobre el poder público municipal establecido en la Ley de Régimen Municipal derogada, que mas adelante se identificara plenamente y la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, publicada en la Gaceta Oficial de La República Bolivariana de Venezuela, Número Extraordinario 6.015, de fecha 28 de diciembre de 2010.

¹ Preámbulo de La Constitución de La República Bolivariana de Venezuela publicada en la Gaceta Oficial N° 36.860 del 30 de diciembre de 1999.

En este capítulo se estudiará como la Legislación vigente desarrolla los postulados del Poder Municipal venezolano y como remite a leyes nacionales la creación de normas que regulan a la Contraloría Municipal y el Consejo Local de Planificación Pública, en virtud de que estos forman parte de un denominado Sistema Nacional, el primero de Control Fiscal y el Segundo de Planificación, lo que podría generar limitantes al concepto de autonomía y diversidad municipal.

El Municipio en La Constitución de La República Bolivariana de Venezuela de 1999

Al Municipio en Venezuela, con la C.R.B.V. (1.999), se le atribuye la categoría de Poder Público, es así como esta posee dentro de su estructura el Título IV, que precisamente regula al Poder Público y dentro de este título se haya en Capítulo IV, que regula al Poder Público Municipal, se debe partir entonces de allí, para poder indicar que el Municipio es parte de la estructura a través de la cual se manifiestan las atribuciones del Estado, es decir los poderes del Estado. El artículo 168 de la CRBV (1999), que se encuentra dentro del Capítulo antes referido, define al Municipio como una “...*unidad política primaria de la organización nacional*”², lo que quiere decir que es la unidad política que está más cerca de los ciudadanos, es allí donde estos deben tener la máxima expresión de participación política, pues de manera más sencilla pueden acudir a las autoridades y así pueden participar directamente en la toma de decisiones en las materias que atañen a la vida local. El artículo 168 que se ha mencionado expresa textualmente:

Los Municipios constituyen la unidad política primaria de la organización nacional, gozan de personalidad jurídica y autonomía dentro de los límites de esta Constitución y de la ley. La autonomía municipal comprende:

- 1.- La elección de sus autoridades.*
- 2.-La gestión de las materias de su competencia.*
- 3.-La creación, recaudación e inversión de sus ingresos.*

² C.R.B.V. (1999) OP CIT.

Las actuaciones del Municipio en el ámbito de sus competencias se cumplirán incorporando la participación ciudadana al proceso de definición y ejecución de la gestión pública y al control y evaluación de sus resultados, en forma efectiva, suficiente y oportuna, conforme a la ley.

Los actos de los Municipios no podrán ser impugnados sino ante los tribunales competentes, de conformidad con esta Constitución y con la ley³.

Visto así el Municipio además de ser la unidad política más cercana a los ciudadanos, posee personalidad jurídica y autonomía para actuar en las materias propias que atañen a la vida local. Como dice José Luis Villegas:

“...De este modo, el municipio se concibe ante todo, como una unidad política ubicada, en el nivel menor, territorialmente, del sistema de distribución vertical del poder, que participa y ejerce una rama del poder público en el nivel local.

El municipio, así concebido, es parte del sistema de organización política del estado y es, además, una unidad política primaria, lo cual significa que debe estar mas cerca del ciudadano, como instrumento, por excelencia de participación política...”⁴

La autonomía del municipio consagrada en el artículo 168 de la C.R.B.V (1.999) antes transcrito, debe dar la idea de que el Municipio puede actuar sin injerencia de los demás órganos del poder público, ya sea nacionales, ya sea estatales, específicamente para la elección de sus autoridades, la gestión de las materias propias de sus competencias y la creación, recaudación e inversión de sus ingresos, sin embargo la propia Constitución pone ciertas barreras a esa autonomía, pues indica que los límites de la misma no están solo en ella, sino que también puede ser limitada, la autonomía municipal, por la Ley. De manera que la autonomía municipal, a pesar de que el municipio es la unidad política primaria y goza de personalidad jurídica, puede ser limitada ya no solo por la Constitución sino también por la legislación.

Por ello se verá que en muchas situaciones, el Municipio deja de actuar como un ente político territorial descentralizado y pasa a actuar como

³ C.R.B.V. (1999) OP CIT.

⁴ José Luis Villegas Moreno y varios autores. El Municipio una aproximación a su configuración en el nuevo ordenamiento constitucional y legal. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M, [Revista Electrónica (disponible en [HTTP://UNAM.COM](http://UNAM.COM)) Fecha de consulta 02/06/2011] Pág. 664 y ss.

un órgano desconcentrado, lo cual podría poner en duda precisamente esa calificación de ente territorial, pues no es autónomo totalmente. Por otra parte la configuración constitucional del municipio venezolano desde la exposición de motivos de la C.R.B.V. (1.999), estableció el denominado municipio flexible o el principio de diversidad municipal, que refiere a que los municipios no deben ser rígidos, sino que cada uno se desarrolle de acuerdo a sus condiciones geográficas, económicas, culturales, entre otras, que determinen la creación de cada municipio, en efecto la exposición de motivos en su título IV, capítulo IV, indica:

“...Se estableció la remisión a la legislación, de la materia correspondiente al desarrollo de los principios constitucionales relativos a los municipios y demás entidades locales, imponiéndose a tal efecto, la necesidad de partir de la diversidad municipal de modo imperativo y no como una simple orientación al legislador, abarcando no sólo la organización municipal propiamente tal, sino también en lo que respecta a sus competencias y recursos. Se enfatiza la necesidad de que dicha legislación establecerá opciones para la organización de gobierno y administración de los municipios indígenas...”⁵

Sin embargo, este régimen de diversidad municipal o municipio flexible, no se ha materializado plenamente, por lo que se podría decir que el Municipio venezolano posee aspectos fundamentales que lo determinan, en este sentido el municipio: es parte del poder público, forma parte de la estructura del estado en cuanto a que es una unidad político territorial primaria de este, posee personalidad jurídica y posee una autonomía limitada por la Constitución y la Ley, es decir no es totalmente autónomo. A partir de la norma que se ha comentado comienza la configuración constitucional del municipio venezolano, pues es esta norma la base del mismo, de allí comienza el constituyente a otorgar forma a la unidad político primaria, así las normas siguientes como el artículo 169 C.R.B.V, refiere que: *“La organización de los Municipios y demás entidades locales se regirá por esta Constitución, por las normas que para desarrollar los principios*

⁵ C.R.B.V. (1999)

*constitucionales establezcan las leyes orgánicas nacionales, y por las disposiciones legales que de conformidad con aquellas dicten los Estados*⁶, como se ve, esta artículo da fundamento a lo que se ha dicho anteriormente con respecto a la autonomía municipal.

La C.R.B.V. (1999) además en el artículo en referencia, establece que la legislación podrá desarrollar diferentes regímenes para la organización, gobierno, administración e incluso determinación de competencias, atendiendo a diferentes condiciones que puedan presentar los municipios, como población, desarrollo económico, capacidad de generación de ingresos, ubicación geográfica, elementos históricos y culturales y otros elementos de carácter relevante que configuren cada unidad política primaria. Sin embargo lo fundamental es que las condiciones que fije la legislación en esta materia se desarrollaran siempre teniendo como base el principios democráticos.

Atendiendo a las condiciones de cada municipio, el artículo 170 C.R.B.V.(1999), permite la creación de una figura denominada mancomunidad, que es la unión de dos o mas municipios u otros entes político territoriales, para realizar materias propias que conciernen a la vida local y que por condiciones geográficas, culturales, históricas y otras, pueden realizarse en mejores condiciones cuando hay la agrupación de diversas municipalidades, pero además la norma permite, que a través de la ley se conformen lo denominados distritos metropolitanos, que es otra figura mediante la cual dos o mas municipios ponen en manos de las autoridades distritales, diversas competencias que le son propias, pero que podrían ser gestionadas coordinadamente mediante esta figura, los artículos subsecuentes al mencionado, se refieren en líneas generales a la creación, funcionamiento y otras aristas de los distrito metropolitanos, cuestión que no es atinente a lo que aquí se trabaja.

⁶ C.R.B.V. (1999) OP CIT.

El artículo 173 de la C.R.B.V. (1.999), otorga al municipio la facultad de crear otras instancias territoriales, las parroquias, para ello ha de seguirse lo establecido en la legislación respectiva, sin embargo es facultativo de los municipio crearlas o no, no pueden ser asumidas como divisiones exhaustivas o imperativas del territorio municipal, así lo establece la norma bajo comentario. A partir del artículo 174, la C.R.B.V.(1999), establece la figura o la estructura municipal, indica cuales son los órganos para ejercer el poder público municipal y así fija las funciones de gobierno, la función legislativa, la contralora y la de planificación, para esta última crea el consejo local de planificación. En efecto los artículos 174, ya mencionado, 175, 176 y 181, establecen:

Artículo 174. *El gobierno y administración del Municipio corresponderán al Alcalde o Alcaldesa, quien será también la primera autoridad civil. Para ser Alcalde o Alcaldesa se requiere ser venezolano o venezolana, mayor de veinticinco años y de estado seglar. El Alcalde o Alcaldesa será elegido o elegida por un período de cuatro años por mayoría de las personas que votan, y podrá ser reelegido o reelegida, de inmediato y por una sola vez, para un nuevo período.*

Artículo 175. *La función legislativa del Municipio corresponde al Concejo, integrado por concejales elegidos o concejalas elegidas en la forma establecida en esta Constitución, en el número y condiciones de elegibilidad que determine la ley.*

Artículo 176. *Corresponde a la Contraloría Municipal el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes municipales, así como las operaciones relativas a los mismos, sin menoscabo del alcance de las atribuciones de la Contraloría General de la República, y será dirigida por el Contralor o Contralora Municipal, designado o designada por el Concejo mediante concurso público que garantice la idoneidad y capacidad de quien sea designado o designada para el cargo, de acuerdo con las condiciones establecidas por la ley.*

Artículo 182. *Se crea el Consejo Local de Planificación Pública, presidido por el Alcalde o Alcaldesa e integrado por los concejales y concejalas, los Presidentes o Presidentas de la Juntas Parroquiales y representantes de organizaciones vecinales y otras de la sociedad organizada, de conformidad con las disposiciones que establezca la ley.⁷*

⁷ C.R.B.V. (1999) OP CIT.

Son la Alcaldía, el Concejo Municipal, la Contraloría Municipal y el Consejo Local de Planificación Pública, los órganos del Municipio encargados de ejercer las funciones propias de este como unidad política primaria que posee sus competencias, que la propia Constitución Nacional, le ha asignado. Se puede observar entonces, que el poder público municipal tiene una estructura fijada en la constitución, que básicamente recoge que la administración y gobierno corresponden al ejecutivo o alcaldía, la función de legislar que corresponde al concejo municipal, la función contralora que corresponde a la contraloría municipal y la función de planificación que ha de ser ejercida por el consejo local de planificación pública.

Las competencias que el artículo 178 de la C.R.B.V. (1999), le otorga al municipio, deben ser ejercidas por cada uno de estos órganos dentro del ámbito que les corresponda, es decir, el municipio ejecuta las competencias que la constitución le otorga como unidad política primaria, a través de estos órganos, sin embargo, como se ha dicho con anterioridad, la autonomía para ejercer estas atribuciones no siempre es plena para los mismos, por ello en no pocas ocasiones, estos órganos son influenciados por otros de lo demás niveles territoriales del poder público, en el ejercicio de sus facultades. Se debe concluir este aparte, indicando cuales son las competencias de lo municipios de acuerdo a La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999:

Artículo 178. *Son de la competencia del Municipio el gobierno y administración de sus intereses y la gestión de las materias que le asigne esta Constitución y las leyes nacionales, en cuanto concierne a la vida local, en especial la ordenación y promoción del desarrollo económico y social, la dotación y prestación de los servicios públicos domiciliarios, la aplicación de la política referente a la materia inquilinaria con criterios de equidad, justicia y contenido de interés social, de conformidad con la delegación prevista en la ley que rige la materia, la promoción de la participación, y el mejoramiento, en general,*

de las condiciones de vida de la comunidad, en las siguientes áreas:

1. *Ordenación territorial y urbanística; patrimonio histórico; vivienda de interés social; turismo local; parques y jardines,*

- plazas, balnearios y otros sitios de recreación; arquitectura civil, nomenclatura y ornato público.*
2. *Vialidad urbana; circulación y ordenación del tránsito de vehículos y personas en las vías municipales; servicios de transporte público urbano de pasajeros y pasajeras.*
 3. *Espectáculos públicos y publicidad comercial, en cuanto concierne a los intereses y fines específicos municipales.*
 4. *Protección del ambiente y cooperación con el saneamiento ambiental; aseo urbano y domiciliario, comprendidos los servicios de limpieza, de recolección y tratamiento de residuos y protección civil.*
 5. *Salubridad y atención primaria en salud, servicios de protección a la primera y segunda infancia, a la adolescencia y a la tercera edad; educación preescolar, servicios de integración familiar de la persona con discapacidad al desarrollo comunitario, actividades e instalaciones culturales y deportivas; servicios de prevención y protección, vigilancia y control de los bienes y las actividades relativas a las materias de la competencia municipal.*
 6. *Servicio de agua potable, electricidad y gas doméstico, alcantarillado, canalización y disposición de aguas servidas; cementerios y servicios funerarios.*
 7. *Justicia de paz, prevención y protección vecinal y servicios de policía municipal, conforme a la legislación nacional aplicable.*
 8. *Las demás que le atribuyan esta Constitución y la ley.*

Las actuaciones que corresponden al Municipio en la materia de su competencia no menoscaban las competencias nacionales o estatales que se definan en la ley conforme a esta Constitución⁸.

El constituyente, le ha otorgado al municipio esta serie de competencias, limitadas, por la misma constitución y la ley, de donde se originan una serie de competencias concurrentes o concomitantes entre los demás órganos del poder público y el municipio. Sin embargo, de acuerdo al texto constitucional estas son las competencias de la unidad política primaria del estado venezolano, ahora bien, esas competencias las ejerce, como ya se ha dicho el municipio, en tanto que el es el receptor de ellas, pero este actúa a través de sus órganos, así por ejemplo la materia de vialidad urbana, expresada en el numeral segundo del artículo antes transcrito, corresponde ejercerla al concejo municipal cuando legisla o dicta una ordenanza en la materia, la ejerce el consejo local de planificación cuando este proyecta planes de acción en materia de vialidad, a ejecuta la alcaldía cuando lleva a la realidad los planes de acción expresados en las ordenanzas y los

⁸ C.R.B.V. (1999) OP CIT.

lineamientos del consejo local de planificación y por último la ejerce la contraloría municipal cuando verifica, audita o revisa la actuación de todos los demás órganos.

De manera que cada una de esas competencias no es exclusiva y excluyente del uno u otro órgano del poder público municipal, sino que enfocado desde el punto de vista de la función que ejerce cada uno de ellos, cumple con las funciones macro otorgadas al municipio. Es la Ley del Poder Público Municipal la que establece las funciones propias de cada órgano, de acuerdo a su naturaleza y en cuanto a que es integrante del poder público municipal.

Configuración del Municipio en la Legislación venezolana.

Las Leyes nacionales en materia de la organización municipal, desde 1978, han mantenido la definición de municipio acorde al texto constitucional vigente en cada época, así la Constitución de la República de Venezuela, Publicada en Gaceta Oficial de de fecha 23 de enero de 1961, Número 662 Extraordinario, definía al municipio en su artículo 25 de la siguiente forma: *“Los Municipios constituyen la unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional. Son personas jurídicas, y su representación la ejercerán los órganos que determine la ley”*⁹, de este mismo modo la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, consagra en su definición de municipio a este como una unidad política primaria, con personalidad jurídica y autónoma dentro de los límites que establece la propia constitución, tal como se observó anteriormente.

De manera que la legislación ha mantenido el criterio de que la organización primaria en la vida nacional es el municipio y esto por razones lógicas, debe estar de acorde al texto constitucional y es el municipio la

⁹ Constitución de la República de Venezuela, Publicada en Gaceta Oficial de de fecha 23 de enero de 1961, Número 662 Extraordinario.

unidad política primaria porque es allí donde los ciudadanos tienen mayor y mas rápido acceso a sus autoridades, por ello debe dotarse de los mecanismos legales necesarios para actuar en la búsqueda del bienestar social, al respecto Carlos Moros Puentes afirma:

“...El legislador nacional, desde 1978 hasta la actualidad, ensaya también una definición de Municipio que atiende a su descripción, ampliando lo dicho por la Constitución, cuando expresa que el Municipio constituye la unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional, establecida en una extensión determinada de territorio. Tiene personalidad jurídica y su representación la ejercerán los órganos determinados por la Ley. Su organización será de carácter democrático y tendrá por finalidad el eficaz gobierno y administración de los intereses particulares de la entidad...”¹⁰

El artículo 75 de La Ley Orgánica del Poder Público Municipal, publicada en la Gaceta Oficial de La República Bolivariana de Venezuela, Número Extraordinario 6.015, de fecha 28 de diciembre de 2010, refleja los postulados que en cuanto a la organización del Municipio establece la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, indica que el municipio ejerce cuatro funciones primordiales a través de las cuales se manifiesta el poder Público en la vida cotidiana, estas funciones son: la ejecutiva, la deliberante, la de control fiscal y la de planificación, tales funciones son ejercidas por cuatro órganos diferentes entre si, dos colegiados como son el Concejo Municipal y el Consejo Local de Planificación Pública, y dos órganos ejercidos de forma unipersonal, la Alcaldía y la Contraloría Municipal, en efecto indica el artículo 75 de la L.O.P.P.M. (2010), lo siguiente:

“El Poder Público Municipal se ejerce a través de cuatro funciones: la función ejecutiva, desarrollada por el alcalde o alcaldesa a quien corresponde el gobierno y la administración; la función deliberante que corresponde al Concejo Municipal, integrado por concejales y concejales. La función de control fiscal corresponderá a la Contraloría Municipal, en los términos establecidos en la ley y su ordenanza. Y la función de planificación, que será ejercida en corresponsabilidad con el Consejo Local de Planificación Pública.

¹⁰ Carlos Moro Puentes, El Poder Público Municipal Venezolano. Colección de Estudios Jurídicos N° 48, San Cristóbal, 1.991. Pág. 33

*Los órganos del poder público municipal, en el ejercicio de sus funciones incorporarán la participación ciudadana en el proceso de definición y ejecución de la gestión pública y en el control y evaluación de sus resultados, en forma efectiva, suficiente y oportuna, para lo cual deberán crear los mecanismos que la garanticen*¹¹.

La Ley predecesora a la actual, es decir la Ley Orgánica de Régimen Municipal, publicada en la Gaceta Oficial de La República de Venezuela, N° 4.109 de fecha 15 de junio de 1989, establecía en su artículo 50 de forma diferente la conformación del poder público municipal, indicaba que el municipio poseía una rama ejecutiva ejercida por órgano del Alcalde y una rama deliberante ejercida por órgano del Concejo Municipal, es decir existía una separación orgánica de poderes en la organización municipal, cada uno de estos órganos poseía sus funciones propias de su naturaleza e independientes orgánicamente, por otra parte la Ley derogada contemplaba en una sección aparte que también existía la Contraloría Municipal.

De las dos Leyes mencionadas, se ve de primeras entonces que la derogada establecía que para el ejercicio las competencias del Municipio eran necesarios dos órganos y uno que es la contraloría municipal, que se institucionalizaría dependiendo de una característica fundamental del municipio y es la cantidad de habitantes, indica el encabezado del artículo 92 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal derogada, que en: *“Los Municipios con una población igual o superior a los cien mil (100.000) habitantes, y los Distritos Metropolitanos en todo caso tendrán Contraloría que gozará de una autonomía orgánica y funciona...”*¹², de manera que no en todos los municipios debía existir contraloría de acuerdo a la Ley, sin embargo el párrafo único del artículo referido expresaba que *“...Los Municipios o Distritos Municipales con población menor a cien mil (100.000)*

¹¹ Ley orgánica del Poder Público Municipal, Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, Número Extraordinario 6.015 del 28 de diciembre de 2010.

¹² Ley Orgánica de Régimen Municipal, publicada en la Gaceta Oficial de La República de Venezuela, N° 4.109 de fecha 15 de junio de 1989.

*habitantes podrán crear Contralorías, de conformidad con la Ordenanza que al efecto dicten”.*¹³

De manera que dependiendo de las características del Municipio, determinadas por su cantidad de habitantes, lo que determina también los ingresos y la actividad socio productiva, existiría o no Contraloría Municipal, por ello los dos órganos fundamentales para el funcionamiento del Municipio eran el Concejo Municipal y La Alcaldía, en la ley vigente actualmente, ya no son dos los órganos sino cuatro, dejando a la contraloría como un órgano autónomo e independiente de los demás y creando el consejo local de planificación pública. Una y otra de las Leyes mencionadas consagran el ejercicio del poder público municipal estableciendo la estructura orgánica de una manera muy diferente, de hecho la Ley vigente establece como nueva figura el consejo local de planificación, buscando cumplir con el postulado constitucional de la participación ciudadana.

Es preciso dejar ver que la derogada Ley comenzaba a definir al poder público municipal desde el punto de vista orgánico, la propia ley le da al Alcalde y al Concejo Municipal la definición de órgano, en la Ley actual esto no ocurre, pues se define a quienes ejercen estas funciones como sujetos, así por ejemplo se observa que el caso de la Función ejecutiva no indica que se ejerce por órgano del alcalde o por la alcaldía, sino que refiere que la función ejecutiva la ejerce el Alcalde, del mismo modo, cuando se observa la conformación de la Contraloría Municipal, en el artículo 100 y siguientes de la L.O.P.P.M. (2.010), se puede observar que se refiere a que en el municipio existirá un contralor o contralora, no refiere a la existencia de un órgano.

Pareciera entonces que la Ley derogada pretendía dejar claro que el poder público municipal se ejercía a través de sus órganos mientras que la Ley actual no refleja con claridad el carácter de órgano de quienes ejercen la

¹³ Ley Orgánica de Régimen Municipal (1.989), OP CIT.

funciones del Poder Público Municipal, sin embargo al momento de revisar el contenido de las atribuciones de los sujetos que están llamados a ejercer las funciones propias del poder público municipal, se infiere que estos son órganos, que deben actuar autónoma e independientemente de lo demás órganos del Poder Público, tanto del mismo municipio como de los demás niveles político territoriales.

Por lo tanto se puede decir que, el municipio venezolano en cuanto a la legislación derogada y la vigente no ha variado en su esencia, pues este sigue siendo por definición la unidad política territorial primaria de la organización nacional, con personalidad jurídica y autonomía, que debe basar su actuar en los principios democráticos, en lo que ha variado de forma sustancial es en la forma orgánica que la Ley le ha otorgado, en la Ley de Régimen Municipal derogada, el Municipio poseía una rama ejecutiva que ejercía sus funciones por Órgano del Alcalde y una rama legislativa que ejercía sus funciones por órgano del Concejo Municipal y podría existir la figura de la contraloría municipal atendiendo a las características de población del municipio, por su parte la Ley vigente establece que el poder público municipal se ejerce a través de cuatro funciones: la ejecutiva, la deliberante, la función de control fiscal y la de planificación.

Órganos municipales regulados por la Ley Orgánica de La Contraloría General de La República y del Sistema Nacional de Control fiscal, publicada en la Gaceta Oficial N° 6.013 extraordinaria del 23 de diciembre de 2010 y la Ley de Consejos Locales de Planificación pública, publicada en la Gaceta Oficial N° 6017 de fecha 30-12-2010.

Se ha dicho en el presente trabajo, que el Municipio es la Unidad política primaria de la organización nacional y que goza de autonomía en los términos que establezca la Constitución de La República Bolivariana de Venezuela de 1999 y la legislación nacional, en este sentido, existen en la

estructura municipal, dos órganos que ejercen funciones primordiales en el Poder Público Municipal, que son La Contraloría Municipal y El Consejo Local de Planificación Pública, a diferencia de los otros dos órganos que forman la estructura municipal, es decir el Ejecutivo y el Deliberante, estos son altamente influenciados por la legislación nacional que desarrolla la forma de su organización y funciones, lo que en cierto modo, podría limitar la autonomía del municipio, pues estos órganos poseen la obligación de ceñirse a lo lineamientos o directrices emanados de otros órganos del Poder Público Nacional.

En efecto, La Ley Orgánica de La Contraloría General de La República y del Sistema Nacional de Control Fiscal con su mas reciente reforma del año 2010, regula a las Contralorías Municipales en tanto estas forman parte de lo que se ha denominado Sistema Nacional de Control Fiscal y La Ley de Consejos Locales de Planificación Pública regula la conformación de estos dentro de cuya estructura tienen parte preponderante los Consejos Comunales que son creados y funcionan de acuerdo a los lineamientos que disponga el ejecutivo nacional, pues están adscritos a este, pero además la Ley Orgánica de Planificación indica que el Consejo Local de Planificación Pública forma parte del denominado Sistema Nacional de Planificación.

Órgano municipal regulado por la Ley Orgánica de La Contraloría General de La República y del Sistema Nacional de Control fiscal.

De acuerdo al artículo 176 de la C.R.B.V. (1.999), le corresponde a la Contraloría Municipal el control, la vigilancia y la fiscalización de los ingresos, gastos y bienes municipales, así como las operaciones relativas a lo mismos, es decir a la contraloría municipal le corresponde ejercer el control del patrimonio municipal y todo lo que a su administración se refiere, en este mismo sentido la Ley orgánica del Poder Público Municipal, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, Número

Extraordinario 6.015 del 28 de diciembre de 2010, establece en su artículo 100 que: *“En cada municipio existirá un contralor o contralora municipal, que ejercerá de conformidad con las leyes y la ordenanza respectiva, el control, la vigilancia y la fiscalización de los ingresos, gastos y bienes municipales, así como las operaciones relativas a los mismos”*¹⁴. La Contraloría Municipal es un órgano de carácter constitucional desarrollado por la Ley y tal como lo afirma Douglas Estanga:

“La Contraloría Municipal es una institución con rango constitucional. En 1999 por primera vez en la historia del municipio venezolano, la Constitución de La República Bolivariana de Venezuela (CRBV) consagró esta institución en su artículo 176, asignándole el control, la vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes municipales, así como las operaciones relativas a los mismos.

*En la misma norma, el constituyente estableció la forma de elección del Contralor y los requisitos que debe reunir este funcionario. Las Contralorías Municipales forman parte del Sistema Nacional de Control Fiscal, cuyo órgano rector es La Contraloría General de La República, de conformidad con lo previsto en los artículos 26 y 32 de La Ley Orgánica de La Contraloría General de La República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGR)...”*¹⁵

La norma constitucional que crea la Contraloría Municipal, y que antes se ha mencionado, el artículo 176, indica que la Contraloría Municipal ejerce las atribuciones que en la norma transcrita se mencionan, pero sin menoscabo del alcance de las atribuciones de la Contraloría General de La República, y es aquí donde entra la regulación de la Contralorías Municipales por parte de La Contraloría General de La República, ya que las primeras forman parte del Sistema Nacional de Control Fiscal que es regentado por la segunda. De manera que cuando se observa únicamente la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, antes citada, pareciera que la Contraloría Municipal es un órgano autónomo e independiente de otros de los demás niveles del

¹⁴ LOPPM (2010) OP. CIT.

¹⁵ Douglas Estanga, Manual de Políticas, Normas y Procedimientos para La Contraloría Municipal, Mobilibros, Caracas Venezuela, 2005, Pág. 10.

Poder Público, pero cuando se observa desde la Ley Orgánica de La Contraloría General de La República, se podría apreciar que no es así, pues esta imparte directrices y normas que han de ser seguidas por las contralorías municipales. Dice Fortunato Gonzales refiriéndose al órgano contralor municipal:

“...este órgano forma parte del Sistema Nacional de Contraloría, pero es una unidad administrativa del municipio que goza de autonomía orgánica, funcional y administrativa. Su función es ejercer el control, la vigilancia y la fiscalización de los ingresos, gastos y bienes municipales y de las operaciones relativas a los mismos...”¹⁶

El sistema Nacional de Control Fiscal es definido por la Ley Orgánica de La Contraloría General de La República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, publicada en la Gaceta Oficial N° 6.013 extraordinaria del 23 de diciembre de 2010, específicamente en su artículo 4, el cual atribuye a la Contraloría General de La República, la máxima dirección o rectoría de todos los órganos que integran dicho sistema de control fiscal, entre ellos las contralorías municipales, tal como lo establece el artículo 26 de la Ley mencionada anteriormente. Todo ello da la idea de que La Contraloría Municipal, no es un órgano de características y autonomía totalmente municipales, sino que es una estructura que se encuentra altamente influenciada por la Contraloría General de La República que es un Órgano del Poder Público Nacional. Indican los artículos 4 y 26 en su numeral 2, de la Ley Orgánica de La Contraloría General de La República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, antes identificada, lo siguiente:

“Artículo 4. A los fines de esta Ley, se entiende por Sistema Nacional de Control Fiscal, el conjunto de órganos, estructuras, recursos y procesos que, integrados bajo la rectoría de la Contraloría General de la República, interactúan coordinadamente a fin de lograr la unidad de dirección de los sistemas y procedimientos de control que coadyuven al logro de los objetivos generales de los distintos entes y organismos sujetos a esta Ley,

¹⁶ Fortunato González Cruz, Comentarios a la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, colección de textos legislativos, 2da edición, pág. 302.

así como también al buen funcionamiento de la Administración Pública...

“Artículo 26. *Son órganos del Sistema Nacional de Control Fiscal los que se indican a continuación: ...*

2. La Contraloría de los Estados, de los Distritos, Distritos Metropolitanos y de los Municipios...”¹⁷

De manera que el Órgano que ejerce la función contralora del municipio no es autónomo netamente respecto de los órganos nacionales, pues la L.O.C.G.R. y S.N.C.F. (2010), establece una serie de lineamientos que han de seguir los órganos de control fiscal municipales y en cuanto estos últimos forman parte de un sistema, como tal, es dirigido por el Contralor o Contralora General de la República, tal como se desprende de las normas antes transcritas. Pero además, el contralor esta autorizado para dictar las normas que han de implementarse en el referido sistema de control y por ello se reciben en las Contralorías Municipales, diversidad de lineamientos emanados de la Dirección de Estados y Municipios de La Contraloría General de La República, a los cuales estas deben ceñirse estrictamente. En efecto el contralor o contralora general esta facultado por el articulo 33 de la L.O.C.G.R. y S.N.C.F.(2010), para ejercer, entre otras, atribuciones que regulan el funcionamiento de las Contralorías Municipales, establece el articulo mencionado:

“Los órganos del control fiscal referidos en el artículo 26 de esta Ley funcionarán coordinadamente entre sí y bajo la rectoría de la Contraloría General de la República. A tal efecto, a la Contraloría General de la República le corresponderá:

1. Dictar las políticas, reglamentos, normas, manuales e instrucciones para el ejercicio del control y para la coordinación del control fiscal externo con el interno.

2. Dictar el reglamento para la calificación, selección y contratación de auditores, consultores o profesionales independientes en materia de control, y las normas para la ejecución y presentación de sus resultados.

3. Evaluar el ejercicio y los resultados del control interno y externo...

...9. Elaborar proyectos de Ley y demás instrumentos normativos en materia de control fiscal.

¹⁷ Ley Orgánica de La Contraloría General de La República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, publicada en la Gaceta Oficial N° 6.013 extraordinaria del 23 de diciembre de 2010.

10. Opinar acerca de cualquier proyecto de Ley o reglamento en materia hacendaria.

11. Dictar políticas y pautas para el diseño de los programas de capacitación y especialización de servidores públicos en el manejo de los sistemas de control de que trata esta Ley”.

De modo que es la Contraloría General de la República, el órgano que dirige el actuar de todo el sistema Nacional de Control Fiscal, del cual forma parte las Contralorías Municipales, siendo el rector del sistema se encuentra facultado incluso para dictar normas y políticas de que se han de seguir al implementar reglamentos tendentes a regular la forma y manera sobre como ha contratarse personal, auditores y consultores en los órganos de control fiscal incluyendo a las Contralorías Municipales. Además la Contraloría General de La República tiene facultades también para revisar y supervisar el actuar de los órganos de Control Fiscal, ya sean nacionales, estatales o municipales, incluso puede intervenir estos órganos, cuando considere que hay razones para ello, tal como lo establece el artículo 34 de la L.O.C.G.R. y S.N.C.F (2010):

“La Contraloría General de la República evaluará periódicamente los órganos de control fiscal a los fines de determinar el grado de efectividad, eficiencia y economía con que operan, y en tal sentido tomará las acciones pertinentes. Si de las evaluaciones practicadas surgieren graves irregularidades en el ejercicio de sus funciones, el Contralor General de la República podrá intervenir los órganos de control fiscal de los entes y organismos señalados en el artículo 9, numerales 1 al 11, de esta Ley..”.

Por otra parte, y aunque la L.O.P.P.M (2010), en su artículo 103 dispone que el Concejo Municipal es quien designa el titular del órgano contralor municipal, mediante concurso público cuyas bases han de establecerse en un reglamento parcial dictado al efecto, el artículo 28 de la L.O.C.G.R y S.N.C.F., indica que el reglamento para la designación de los titulares de los órganos de control fiscal será dictado por el contralor general de la república. De manera que el Concejo Municipal no le queda otra que aplicar el reglamento que dicte La Contraloría General o dictar uno que debe alinearse a lo que el dictado por el Contralor General disponga, por que

además el artículo 32 de la L.O.C.G.R y S.N.C.F., indica que el Contralor Podrá revisar los concursos para la designación de los titulares de los órganos de control fiscal, pudiendo ordenar a las autoridades respectivas que revoquen los el acto del nombramiento.

De manera que La Contraloría Municipal no es el único órgano del Poder Público Municipal influenciado por La Contraloría General, también el Concejo Municipal, para tomar decisiones en materia de nombramiento y de destitución del Contralor Municipal, debe ceñirse estrictamente a lo dispuesto por el máximo órgano contralor, tal como se evidencia del artículo 108 de L.O.P.P.M. (2010), que se refiere a la destitución del Contralor Municipal, siempre que conste la opinión de La Contraloría General de La República. Desde el punto de vista sancionatorio también tiene influencia la Contraloría General en Las Contralorías Municipales, pues a la Luz del artículo 101 de la L.O.C.G.R. y S.N.C.F, el contralor municipal podrá declarar, previo procedimiento la responsabilidad administrativa y aplicara la sanción de multa como accesoria de aquella, pero la sanción originada como consecuencia de la declaratoria de responsabilidad administrativa, es decir la inhabilitación para ejercer cargo públicos, la dicta el Contralor General.

Así que el Órgano de Control Municipal debe actuar siempre apegado a lo que disponga el órgano Contralor Nacional, actúa de la mano con este en cuanto son parte de un sistema, lo que no se evidencia, al menos tan notablemente, de los demás órganos del poder municipal, pues el concejo municipal en su principal labor de legislar no actúa coordinadamente o regido por la asamblea nacional ni tampoco el ejecutivo actúa en dirección o por orden expresa del ejecutivo nacional, por lo cual de lo que se ha dicho se puede observar entonces que el contenido constitucional cuando refiere que el Municipio es autónomo en los términos de La Constitución y La Ley, se cumple a cabalidad, pues los términos en los que ha sido creada la Contraloría Municipal por la L.O.P.P.M. (2010) y la L.O.C.G.R y S.N.C.F

(2010), imponen limitaciones a la autonomía municipal, como se aquí se ha podido apreciar.

Órgano municipal regulado en la Ley de Consejos Locales de Planificación pública.

Los consejos locales de planificación son una instancia de participación, en el cual forman parte los órganos ejecutivo y deliberante del municipio y las comunidades organizadas, han sido creados por la C.R.B.V. (1.999) en su artículo 182. Podría decirse que la función primordial de este órgano, como lo indica el artículo 75 de la L.O.P.P.M. (2010) es la función de planificación de la que se desprende que el objeto de esta institución es el desarrollo de un plan de acción y de inversión de los recursos del municipio a fin de satisfacer las necesidades de los habitantes de este, desde las perspectivas o el campo de acción de las competencias y funciones que este puede desarrollar. Además cumple una función integradora, pues allí confluyen los integrantes del poder público pero también los representantes de las comunidades organizadas. La L.O.P.P.M. (2010) en su artículo 110, indica siguiendo el precepto constitucional antes referido, lo siguiente:

*“El Consejo Local de Planificación Pública es el órgano encargado de integrar al gobierno municipal y a las comunidades organizadas en el proceso de planificación e instrumentación del desarrollo del Municipio. Su funcionamiento se regirá por lo establecido en la ley especial y en la respectiva ordenanza, de conformidad con la normativa de planificación correspondiente”.*¹⁸

No expone mayores cosas respecto del Consejo Local de Planificación la L.O.P.P.M. (2.010), pero remite el desarrollo de este órgano a una Ley especial, pues bien, en fecha 30 de diciembre de 2010, en la Gaceta Oficial de La República Bolivariana de Venezuela, N° 6.017 extraordinario, se publicó la Ley de Los Consejos Locales de Planificación Pública, en la cual se definen los lineamientos estratégicos de su actividad de planificación, se

¹⁸ LOPPM (2.010). OP. CIT.

establece su estructura y funciones y se refiere a la participación ciudadana en el plan de presupuesto e inversión municipal. Antes de entrar a verificar el contenido de la Ley referida, es preciso advertir que en Venezuela según la C.R.B.V. (1.999), rige el principio de participación ciudadana y es el consejo local de planificación una instancia para que este principio se materialice, dice Thais Maingon al respecto:

“...La participación ciudadana es definida por la Constitución de 1999 como la forma en que la colectividad toma parte activa en la gestión administrativa. Los municipios constituyen la unidad política primaria de la organización social y deben por tanto incorporar la participación ciudadana al proceso de definición y ejecución de la gestión pública y al control y evaluación de sus resultados... Los CLPP son instancias gubernamentales constituidas a nivel local animadas por un intento de profundizar la democracia siguiendo el patrón a través del cual se inició el proceso de la descentralización. Sin embargo, hoy se podría afirmar que se está bajo un nuevo replanteo de la forma de interpretar la democracia en un escenario en donde interactúan los viejos actores y fuerzas sociopolíticas con los nuevos, en medio de una tensión que devela intentos re-centralizadores que los actores y fuerzas regionales y locales se ven en la necesidad de revertir. Con la intención de impulsar el desarrollo local, la descentralización se convierte en el proceso de promoción de este desarrollo ya que potencia el proceso de democratización del Estado, camina hacia la redefinición de las funciones del Estado al tiempo que se replantean sus relaciones con la sociedad...”¹⁹

Uno de los principios de mas relevancia en el actuar de la administración es el de planificación, pues a través de la ejecución de un plan de acción los órganos del poder público y mas concretamente el municipio, pueden lograr su objetivos fundamentales y la ciudadanía puede exigir el cumplimiento de lo planificado. Ahora bien, esta planificación que debe ejercer el Consejo Local de Planificación, esta supeditada a lineamientos y planes estratégicos dictados desde el poder nacional, pues este órgano ha de implementar políticas de planificación que son dictadas

¹⁹Thais Maingon. Área de Desarrollo Sociopolítico, Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES) de la Universidad Central de Venezuela, Los consejos locales de planificación pública: ¿nuevos espacios para la participación ciudadana en Venezuela?, IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 – 5 Nov. 2004. [Publicación Electrónica (disponible en <http://www.ebpdn.org/>) Fecha de consulta 04/06/2011] Pág. 1

por el ejecutivo nacional a través del órgano de planificación creado al efecto. Los consejos locales de planificación no han de regirse únicamente por lo dispuesto en la Ley de Consejos Locales de Planificación, antes identificada, sino que además forman parte del Sistema Nacional de planificación, cuyos objetivos se estatuyen en el artículo 8 de Ley Orgánica de Planificación, publicada en la Gaceta Oficial de La República Bolivariana de Venezuela, N° 6.011 Extraordinario del 21 de diciembre de 2010 que estatuye:

“El Sistema Nacional de Planificación tiene entre sus objetivos contribuir a la optimización de los procesos de definición, formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas en cada uno de sus niveles, a la efectividad, eficacia y eficiencia en el empleo de los recursos públicos dirigidos a la consecución, coordinación y armonización de los planes, programas y proyectos para la transformación del país, a través de una justa distribución de la riqueza, mediante una planificación estratégica, democrática, participativa y de consulta abierta, para el logro de las metas establecidas en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación...”²⁰

De manera que las políticas públicas en todos los niveles, han de estar integradas al Sistema Nacional de Planificación, a lo que no escapa el municipio, pues la ley que se ha referido establece en su artículo 2 que los órganos y entes que conforman el poder público están sometidos a ella y lógicamente el Consejo Local de Planificación se somete a ella, por ser un órgano del poder público en este caso el poder público municipal. La planificación o planes que desarrolle el Consejo Local de Planificación han de responder a los principios emanados de la comisión central de planificación, siendo ello así, la Ley Orgánica de Planificación (2.010) antes referida, indica en su artículo 13 respecto de los Consejos Locales de Planificación lo siguiente:

“...El Consejo Local de Planificación Pública es el órgano encargado de diseñar el Plan Municipal de Desarrollo y los demás planes municipales, en concordancia con los lineamientos que establezca el Plan de Desarrollo económico y Social de la Nación y los demás planes nacionales y estatales, garantizando la

²⁰ Ley Orgánica de Planificación, publicada en la Gaceta Oficial de La República Bolivariana de Venezuela, N° 6.011 Extraordinario del 21 de diciembre de 2010

participación ciudadana y protagónica en su formulación, ejecución, seguimiento, evaluación y control, en articulación con el Sistema Nacional de Planificación...²¹

La actividad del Consejo Local de Planificación debe articularse plenamente a las líneas estratégicas de planificación que se dicten desde el poder nacional, como se puede observar entonces la actuación del órgano de planificación del municipio, se encuentra influenciado de cierto modo por el poder público nacional. La Ley de Los Consejos Locales de Planificación (2010), indica como principal objetivo la regulación de la organización y funcionamiento de los consejos locales de planificación y su relación con las instancias del poder popular, estas son, os denominados consejos comunales, las comunas, ciudades comunales, federaciones comunales, entre otras figuras que no existen en la C.R.B.V. (1999) pero que han sido creadas por la legislación y que en no pocas ocasiones realizan las funciones y administran recursos económicos, del mismo modo que lo hacen los municipios e incluso en las áreas geográficas de estos. En efecto indica el artículo 1 y el artículo 5 numeral 15, de La Ley de Consejos Locales de Planificación, lo siguiente:

Artículo 1.- *La presente Ley tiene por objeto regular la organización y funcionamiento de los Consejos Locales de Planificación Pública y su relación con las instancias del Poder Popular, para garantizar la tutela efectiva del derecho constitucional a la participación libre y democrática en la toma de decisiones en todo el ámbito municipal, para la construcción de la sociedad socialista democrática, de igualdad, equidad y justicia social.*

Artículo 5.- *A los efectos de esta Ley, se entiende: ...*

15.- Instancias del Poder Popular: Constituidas por los diferentes sistemas de agregación comunal y sus articulaciones, para ampliar y fortalecer la acción del autogobierno comunal: consejos comunales, comunas, ciudades comunales, federaciones comunales, confederaciones comunales y las que, de conformidad con la Constitución y las leyes, surjan de la iniciativa popular...²²

²¹ Ley Orgánica de Planificación (2010) OP. CIT.

²² Ley de Los Consejos Locales de Planificación Pública, publicada en fecha 30 de diciembre de 2010 en la Gaceta Oficial de La República Bolivariana de Venezuela, N° 6.017 extraordinario.

Ahora bien, estas instancias del denominado Poder Popular, dependen del poder ejecutivo nacional, a través del Ministerio del Poder Popular Para las Comunas, órgano que les regula y al cual están adscritas, por lo cual forman parte de este, sin embargo intervienen activamente en el funcionamiento de un órgano del poder público municipal que determina el actuar de un Municipio a través de la creación del plan de desarrollo municipal. Pareciera que es necesaria la autonomía plena de cualquier órgano, ya sea estatal, nacional o municipal, de estas instancias, para que siendo totalmente autónomas se articulen al poder municipal a través del Consejo Local de Planificación y allí expongan las necesidades inherentes a sus comunidades.

Las autoridades Municipales no solamente están llamadas a cumplir con los lineamientos que se emanen en materia de planificación desde el poder nacional, sino que también han de articularse con figuras adscritas al poder nacional (Instancias del Poder Popular) para elaborar el plan de desarrollo municipal, todo lo que como se ha dicho anteriormente, pone de manifiesto las limitantes que pudiere poseer la autonomía que la Constitución de La República Bolivariana de Venezuela le otorga al Municipio. En este sentido refiere Thais Maingon:

...Hoy se podría afirmar que se está bajo un nuevo replanteo de la forma de interpretar la democracia en un escenario en donde interactúan los viejos actores y fuerzas sociopolíticas con los nuevos, en medio de una tensión que devela intentos re-centralizadores que los actores y fuerzas regionales y locales se ven en la necesidad de revertir...²³

Es el Consejo Local de Planificación según la C.R.B.V. (1.999) una instancia encargada de ejercer la función planificadora del Municipio, en cuanto es así, los asuntos que debe manejar son los atinentes a la vida local, materias propias de la vida local y su acción debe realizarse teniendo en cuenta como dice Hernán Enrique Acosta Falcón, condiciones de: "... a.-

²³ Thais Maingon. OP CIT. Pág. 2

Población, b.- Nivel de Progreso Económico, c.- Capacidad para generar ingresos fiscales propios, d.- Situación geográfica, e.- Elementos históricos, f.- elementos culturales y g otros factores relevantes...”²⁴ De manera que los Órganos Nacionales deben regular los planes de acción de la nación y los planes municipales deben adaptarse a estos pero dependiendo de sus condiciones, es decir acatando el principio de diversidad municipal, teniendo en cuenta las diferencias que hay entre los distintos municipios existentes en el país.

De lo aquí expresado antes, se llega a la conclusión de que como se dijo al comienzo el municipio tiene su regulación primaria en la CRBV (1999), la cual desde la exposición de motivos expresa la idea de la caracterización del Municipio, que informa sobre que esta unidad político territorial debe estar dotada de autonomía para poder desarrollarse de acuerdo a sus propias características, es ello lo que se denomina también el Municipio flexible, sin embargo, en Venezuela pareciera que el régimen legal que se aplica a esta unidad político territorial es rígido y en muy pocas ocasiones se circunscribe a las características de cada uno de los municipios que existen en el país, con lo cual en no pocas ocasiones la autonomía municipal se ve limitada.

El Municipio es configurado en el texto constitucional atribuyéndole la categoría de Poder Público, la CRBV (1999), define al Municipio como la unidad política primaria de la organización nacional, lo que quiere decir que es la manifestación del poder publico que esta mas cerca de los ciudadanos, es allí donde estos deben tener la máxima expresión de participación política, pues de manera mas sencilla pueden acudir a las autoridades y así pueden participar directamente en la toma de decisiones en las materias que atañen a la vida local, el Municipio además de ser la unidad política más cercana a los ciudadanos, posee personalidad jurídica y autonomía para actuar en las

²⁴ Hernán Enrique Acosta Falcón, El Poder Público Municipal, Vadell Hermanos Editores, Caracas 2007, Pág. 96.

materias propias que atañen a la vida local. La autonomía del municipio, debe dar la idea de que el este puede actuar sin injerencia de los demás órganos del poder público, sin embargo la propia CRBV (1999) tiende a delimitar esa autonomía, pues indica que los límites de la misma no están solo en ella, sino que también puede ser limitada, por la Ley.

Existe también una figura denominada mancomunidad, que es la unión de dos o más municipios u otros entes político territoriales, para realizar materias propias que conciernen a la vida local y que por condiciones geográficas, culturales, históricas y otras, pueden realizarse en mejores condiciones cuando hay la agrupación de diversas municipalidades, también a través de la ley se pueden crear distritos metropolitanos, que es otra figura mediante la cual dos o más municipios ponen en manos de las autoridades distritales, diversas competencias que le son propias. El Municipio puede también crear, de acuerdo a la constitución, otras instancias territoriales como son las parroquias, siguiendo lo establecido en la legislación respectiva.

La CRBV (1999) y la LOPPM (2010), establecen la estructura orgánica de los Municipios, es decir los órganos de estos que son: la Alcaldía, el Concejo Municipal, la Contraloría Municipal y el Consejo Local de Planificación Pública, los órganos del Municipio encargados de ejercer las funciones propias de este como unidad política primaria que posee sus competencias, que la propia Constitución Nacional, le ha asignado. Se puede observar entonces, que el poder público municipal tiene una estructura fijada en la constitución, que básicamente recoge que la administración y gobierno corresponden al ejecutivo o alcaldía, la función de legislar que corresponde al concejo municipal, la función contralora que corresponde a la contraloría municipal y la función de planificación que ha de ser ejercida por el consejo local de planificación pública, estos dos últimos órganos mencionados se rigen por una legislación especial cada uno y actúan formando parte de

sistemas nacionales, a saber, el sistema de control fiscal y el sistema de planificación respectivamente.

CAPITULO II

LAS FUNCIONES ATRIBUIDAS A LOS ÓRGANOS DEL PODER PÚBLICO MUNICIPAL VENEZOLANO

Antes de entrar a observar someramente las funciones de cada uno de los Órganos del Poder Público Municipal es necesario realizar unas breves apreciaciones sobre las nociones de Competencia y Función Pública, ya que por lo general se estudian como si fuesen conceptos similares, así se puede ver en muchas ocasiones, las personas se refieren a las competencias cuando en realidad se esta hablando de funciones, por ello es necesario revisar de donde surgen y porque surgen y fundamentalmente que se persigue cuando se realizan funciones publicas, de esto puede decirse es que las actividades que desarrolle la administración pública provienen precisamente de una organización que esta dotada de competencia para ejercer esas actividades.

Nociones de competencia y funciones de la administración:

Para que se manifieste en la realidad una Función Publica, debe existir previamente una organización dotada de competencia para ejercer las funciones encomendadas, es decir esa organización, en cada uno de sus cuerpos, va a manifestar tal actividad, dice José Araujo Juárez: *“Toda actividad Jurídica supone siempre organización...”*²⁵, la noción actividad administrativa, mas propiamente debería ser la de función administrativa, por que esta va mas allá de una simple acción, la función esta ligada con los propios fines del Estado, en este sentido es necesario indicar que el fin del

²⁵ José Araujo Juarez, OP. CIT. Pág. 269

ejercicio o del cumplimiento de una función administrativa es el de la consecución del bien común o bienestar general.

De lo dicho es preciso tener presente que competencias y funciones no son conceptos que signifiquen lo mismo, como erróneamente se cree en muchas oportunidades, pues la competencia tiene que ver más con la organización de la administración, mientras que las funciones están vinculadas directamente con la actividad que esta desarrolla, llevado al campo municipal, la competencia es la facultad de la organización municipal (órganos municipales) de actuar en las materias que le son propias de la vida local, pero en sí misma la competencia no es una actividad, es más un derecho para ejercer actividades, que como se vera es más propicio llamarles funciones.

“...La competencia municipal es la facultad del órgano municipal de conocer las materias o asuntos que le son propios y el derecho que en consecuencia tiene para actuar al respecto. La Constitución de la República sin embargo, dispone en el artículo 178, que las actuaciones que le corresponde al municipio en materia de su competencia no menoscaban las competencias nacionales o estatales que se definan en la ley conforme a la Constitución.”²⁶

Para realizar una función, el órgano debe estar dotado de competencia, si un órgano realiza alguna función para la cual no es competente actúa ilegítimamente, de manera que la competencia es la capacidad para actuar y se encuentra vinculada, como se dijo, a la organización de la administración, por su parte la función pública, podría decirse es una actividad que el órgano u ente desarrolla. Para definirla con claridad, en sí misma la función administrativa, es conveniente, como lo hace, el Dr. Araujo Juárez²⁷, preguntarse “¿Qué Hace?” la administración pública, y de allí surge que la administración pública, realiza múltiples actividades, sin embargo no debería solo hacerse esta pregunta, sino además de ella también la interrogante ¿para que lo hace? y así podría verse que “*todo fin*

²⁶ Hernán E. Acosta F. OP. CIT. Pág. 52

²⁷ José Araujo Juárez, OP. CIT. pág. 327

que el Estado persiga es susceptible de convertirse en motivo o causa de acción o actividad administrativa”,²⁸ por ello podría afirmarse que la función del Estado se fundamenta en la consecución del bienestar general, es decir, la administración realiza ciertas actividades para conseguir los fines que busca el Estado mismo, así la Administración tendrá diversas funciones que siempre han de ir ligadas a conseguir el bienestar de los destinatarios de las mismas.

“...Dichos fines no se justifican por si mismos, en la voluntad o acción de planificación del Estado, sino... en permitir o coadyuvar en el cumplimiento de los fines de cada individuo... la Administración solo debe intervenir cuando una necesidad general lo exige y el corolario de que entonces debe hacerlo en la medida en que compruebe la insuficiencia de la iniciativa individual o social, no sustituyéndose por entero a ella sino cuando sea extremadamente conveniente...”²⁹

La función administrativa ha de realizarse de acuerdo entonces a la necesidad que se presente a los ciudadanos y a la dotación de competencia que posea el órgano que la ejecuta, ya esta no será solamente la del mantenimiento del orden publico, sino a aquellos ámbitos a los cuales los particulares deben tener acceso para su desarrollo pero que por si mismos no los pueden conseguir, entonces requieren que el Estado en su organización ejerza las funciones por medio de las cuales ha de conseguir sus fines. Como se ha manifestado anteriormente, toda actividad, o mas propiamente toda función ha de partir de una organización y su ejercicio ha de cumplir un fin, pues bien en materia Municipal, existe la Organización del Poder Publico Municipal, tal como lo indica la C.R.B.V. de 1999, en su articulo 168 y como lo desarrolla la Ley Orgánica del Poder Publico Municipal (2010) y esa organización tiene atribuidas una serie de funciones que deben ejecutarse para conseguir los propios fines del Estado.

²⁸ Laband, G. Cit, por José Araujo Juárez, OP CIT pág. 328.

²⁹ Araujo Juárez OP CIT. Pág. 328

Tal como se ha visto, la competencia tiene que ver con la naturaleza propia de la organización de la administración, con la estructura de esta en diversos órganos, entes o partes, pues esa estructura organizacional ha de suponer siempre distribución de competencias, la fijación de un órgano administrativo al que le corresponde actuar se realiza tomando en consideración la competencia que tenga asignada, por otra parte el concepto, competencia, también tiene el carácter de limitante para la actuación de los órganos, ya que podrán actuar o realizar funciones, hasta tanto la esfera de sus competencias le permitan.

“...El principio de especialización del trabajo, básico de la organización, determina la distribución de las competencias entre distintas Administraciones Públicas de carácter territorial. Lógicamente, la atribución expresa de competencias administrativas a un ente público produce la correlativa restricción de la capacidad de los demás. De forma que la invasión del ámbito competencial de una Administración Pública por otra, determina la nulidad de pleno derecho del acto administrativo dictado...”³⁰

Las funciones que se le asignan a cada órgano de la Administración, deben ser definidas claramente, como dice Araujo *“de acuerdo a su naturaleza y ejercicio, y este contenido funcional recibe el nombre de competencia”³¹*, de lo dicho hasta ahora, podría decirse que el Municipio es competente para actuar en las materias propias que atañen a la vida local y cada órgano de este, podrá actuar con esa competencia de acuerdo a su propia naturaleza ejerciendo las funciones que claramente le están atribuidas, así el ejecutivo tiene competencia para ejecutar y dirigir la acción de gobierno, el legislativo es competente para dictar las ordenanzas, para legislar, el Órgano Contralor es competente para actuar en materia de control fiscal y el órgano de planificación es el competente para implementar las políticas de planificación, en su conjunto estos órganos conforman el poder publico municipal y este es competente a través de sus órganos para realizar

³⁰ José Araujo Juárez, OP. CIT. Pág. 256

³¹ José Araujo Juárez, OP. CIT. Pág. 256

una serie de funciones propias que atañen a la vida local y que desarrollan su competencia para actuar.

El concepto de competencia esta ligado a la organización de la administración publica, por su parte el concepto de función esta ligado directamente con la actuación de la administración, sin embargo al hablar de función no debe circunscribirse el concepto a una mera actividad, sino a una actividad que realizan los órganos de la administración para conseguir los fines del Estado, es decir función es toda actividad que tiene en si misma la búsqueda de un fin determinado, que en la mayoría de ocasiones son los mismos fines del Estado, esto es lo que hace que las funciones de la administración sean eficaces en sus resultados, cuando se desarrollan, porque su ejercicio logra la consecución de los fines del mismo Estado.

Desde el marco constitucional, específicamente el artículo 178 C.R.B.V (1.999), se le otorgan al Municipio una serie de competencias que se dirigen a asuntos como el gobierno local, la administración de sus intereses y la gestión de las materias que le asigne la CRBV (1999) y la legislación nacional que regulen sobre materias sobre los Municipios, en lo que toca a la vida local, principalmente el Municipio es competente para realizar la ordenación y promoción del desarrollo económico y social, la dotación y prestación de los servicios públicos domiciliarios, la aplicación de la política referente a la materia inquilinaria con criterios de equidad, la promoción de la participación y el mejoramiento, en general, de las condiciones de vida de la comunidad o de los ciudadanos en las áreas que le competen.

Ahora bien, la competencia municipal, para ejercer sus funciones, posee algunas modalidades o tipos, así se encuentran las competencias propias, las competencias concurrentes, competencias descentralizadas municipales y competencias delegadas municipales, todas estas

competencias se enmarcan dentro del concepto que se ha estudiado anteriormente, entendiéndose que no son funciones como tal, sino aptitud para que en cada área de competencia el municipio ejerza funciones.

El artículo 56 de L.O.P.P.M. (2010), expresa en su contenido las competencias propias de los Municipios y son las siguientes:

“Son competencias propias del Municipio las siguientes:

- 1. El gobierno y administración de los intereses propios de la vida local.*
- 2. La gestión de las materias que la Constitución de la República y las leyes nacionales les confieran en todo lo relativo a la vida local, en especial, la ordenación y promoción del desarrollo económico y social, la dotación y prestación de los servicios públicos domiciliarios, la aplicación de la política referente a la materia inquilinaria, la promoción de la participación ciudadana y, en general, el mejoramiento de las condiciones de vida de la comunidad en las áreas siguientes:*
 - a. La ordenación territorial y urbanística; el servicio de catastro; el patrimonio histórico; la vivienda de interés social; el turismo local; las plazas, parques y jardines; los balnearios y demás sitios de recreación; la arquitectura civil; la nomenclatura y el ornato público.*
 - b. La vialidad urbana, la circulación y ordenación del tránsito de vehículos y personas en las vías municipales y los servicios de transporte público urbano.*
 - c. Los espectáculos públicos y la publicidad comercial en lo relacionado con los intereses y fines específicos del Municipio.*
 - d. La protección del ambiente y la cooperación en el saneamiento ambiental; la protección civil y de bomberos; y el aseo urbano y domiciliario, incluidos los servicios de limpieza, recolección y tratamiento de residuos.*
 - e. La salubridad y la atención primaria en salud; los servicios de protección a la primera y segunda infancia, a la adolescencia y a la tercera edad; la educación preescolar; los servicios de integración familiar de las personas con discapacidad al desarrollo comunitario; las actividades e instalaciones culturales y deportivas; los servicios de prevención y protección, vigilancia y control de los bienes; y otras actividades relacionadas.*
 - f. Los servicios de agua potable, electricidad y gas doméstico; de alumbrado público, alcantarillado, canalización y disposición de aguas servidas; de mataderos, cementerios, servicios funerarios, de abastecimiento y mercados.*
 - g. La justicia de paz; la atención social sobre la violencia contra la mujer y la familia, la prevención y protección vecinal y los servicios de policía municipal, conforme a la legislación nacional aplicable.*
 - h. La organización y funcionamiento de la administración pública municipal y el estatuto de la función pública municipal.*
 - i. Las demás relativas a la vida local y las que le atribuyan la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y las leyes nacionales y estatales³².*

³² LOPPM (2010) OP CIT.

Desde estas competencias parte el inicio de la asignación de funciones que poseen los órganos que integran el Poder Público Municipal, de acuerdo a estas competencias que ha de ejercer el Municipio se distribuyen o se asignan a cada órgano del poder público municipal las funciones que ha de desarrollar en la búsqueda de los fines del Estado. Así el Concejo Municipal deberá legislar en esas materias, la Alcaldía deberá aplicar las políticas para el ejercicio de las mismas, la contraloría ha de controlar el ejercicio de las competencias y el consejo local de planificación deberá planificar las políticas que ayuden a cumplir con las mismas. De manera que estas competencias son ejercidas por todos los órganos del poder público municipal, cada cual en el ámbito de las funciones que la Ley le ha atribuido.

Ahora bien, del contenido de la norma antes transcrita se desprende que el que estas sean las competencias propias del Municipio queda determinado o podría determinarse por otras competencias que pueden corresponder al poder nacional o al poder estatal, de donde surgen entonces las competencias concurrentes y puede darse la situación de que el Municipio sea sustituido en el ejercicio de las mismas por otra entidad.

“...Esta discrecionalidad en cuanto a la exclusividad o no de las competencias municipales, origina una concurrencia de competencia de otros poderes del estado en materias municipales. Es concurrente porque le es atribuidas tanto al poder Nacional como al Poder Municipal y/o Estatal, pudiendo darse el caso de que el Municipio sea remplazado por un órgano del Poder Nacional en alguna de las materias municipales...”³³

De manera que esto puede convertirse fácilmente en limitaciones de las competencias del Poder Público Municipal y por tanto de las funciones de sus órganos, por otra parte es necesario resaltar que pareciera que el Legislador no tomo en consideración lo que la exposición de motivos de la C.R.B.V de 1999, ha denominado el municipio flexible, pues atribuye una

³³ Hernan Enrique Acosta Falcón. OP. CIT. Pág. 55

serie de competencias que ya han sido atribuidas por la C.R.B.V, pero no se refiere a la manera de su ejercicio dependiendo de las características propias de cada municipio del país, tomando en consideración la gran diversidad de estas unidades políticas primarias que pueden existir. Por ejemplo la Ley atribuyó la competencia tal como lo hace la C.R.B.V, a los municipios sobre el servicio público de agua potable, sin embargo existen una gran cantidad de Municipios que por el solo hecho de su ubicación geográfica o situación económica no podrían lograr la prestación de este tipo de servicios, por lo que el ejercicio de esa competencia por parte del Municipio no es posible.

Por otra parte, como se dijo, existen las denominadas competencias descentralizadas, estas se definen como aquellas que el poder nacional ha transferido para su ejercicio, en este caso, a los municipios, siempre en la búsqueda de que su ejercicio sea mas conveniente en el ámbito municipal, y existen también las competencias delegadas, que se dan cuando el poder nacional o estatal, delegan sus atribuciones para que las ejerzan los municipios, en este caso los municipios deben aceptar la delegación. En la actualidad, el país ha vivido un proceso en el que prácticamente las competencias que puede ejercer un municipio están muy limitadas, ya sea por razones económicas o por políticas de centralización, lo que debilita al municipio en el ejercicio de las competencias que le han sido atribuidas.

Funciones de los Órganos del Poder Público Municipal

Funciones del Ejecutivo Municipal:

La Ley Orgánica del Poder Público Municipal, define al Ejecutivo Municipal de el punto de vista subjetivo, pues comienza por decir el artículo 84, que en cada Municipio se elegirá un Alcalde o Alcaldesa, no indica la Ley que existirá una alcaldía, pues bien este titular de ese órgano es el representante del mismo, es a través de esa persona física (el Alcalde) que el órgano se manifiesta, dice el Dr. Araujo Juárez:

*... el titular del órgano administrativo representa el elemento subjetivo de éste y... no es más que la persona física que realiza en nombre del órgano las competencias que tiene atribuidas, en virtud del reparto de competencias legales, y cuya declaración de voluntad se imputa siempre al órgano...*³⁴

De manera que cuando se habla de las funciones o atribuciones del Alcalde, se está hablando de las del Ejecutivo Municipal, pues la Ley en el artículo 84, que comienza a definir al Ejecutivo Municipal, comienza haciendo tal definición desde este punto de vista subjetivo. En ese orden de ideas, las funciones que posee el Alcalde son definidas en el artículo 88 de La Ley Orgánica del Poder Público Municipal, el texto del artículo hace referencia, a estas no con la palabra funciones, sino con los términos atribuciones y obligaciones, sin embargo estas son ciertamente las actividades, las funciones, que ejecuta el Alcalde en virtud de su condición de funcionario Público y por tanto son las funciones del Ejecutivo Municipal, en el ejercicio de sus competencias.

De acuerdo a la norma mencionada y como dice el Dr. Fortunato González, “...el Ejecutivo Municipal o Alcaldía concentra la jefatura de gobierno y de la administración ... asume la jefatura de gobierno y de la administración, preside el Concejo Local de Planificación Pública, y es el representante legal del Municipio...”,³⁵ de modo que de primeras se puede observar que al ser el Alcalde, la primera autoridad civil del Municipio, conforme a la Constitución y La Ley, es quizá la cabeza más visible de la estructura municipal, es quien tiene la facultad de administrar los recursos presupuestarios humanos y técnicos de la entidad local.

De manera que el Alcalde tiene en sus manos las funciones ejecutivas, es este el encargado de la Administración Municipal, como lo

³⁴ José Araujo Juárez; OP. Cit. Pág. 255.

³⁵ Fortunato González Cruz; OP Cit. Pág. 274.

indica el artículo 88 de La Ley Orgánica del Poder Público Municipal³⁶, tiene las funciones de:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, la Constitución del estado, Leyes nacionales, estatales, ordenanzas y demás instrumentos jurídicos municipales.

Esta claro que todo ciudadano debe cumplir con la Constitución, pero los funcionarios públicos además deben hacerla cumplir, sin embargo esto no quiere decir que el funcionario sea un justiciero que debe ir obligando a todo ciudadano a cumplir con la Constitución, sino que en las materias propias de sus competencias debe hacer cumplir los principios, normas y valores constitucionales, así el Alcalde debe hacer lo propio y de acuerdo a este numeral, no solo debe hacer cumplir la Constitución sino además todo el marco legal que le rige. Se encuentra esta obligación del Alcalde en plena consonancia con el principio de legalidad que rige a la administración pública, pues este funcionario debe actuar en tanto y en cuanto las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias le autoricen a actuar, le permitan actuar.

2. Dirigir el gobierno y la administración municipal, velando por la eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios públicos dentro del ámbito de su competencia, y ejercer la representación del Municipio.

Este segundo numeral, le indica al Alcalde una obligación y es la de ser la cabeza visible del gobierno municipal, es líder nato del gobierno municipal, así debe dirigir la administración del Municipio, en ese sentido debe velar por la correcta prestación de los servicios públicos que son competencia del Municipio, en otras palabras, el Alcalde debe dirigir la acción de gobierno que busca la consecución del bienestar de la sociedad.

³⁶ La Ley Orgánica del Poder Público Municipal en su artículo 88 enumera las competencias del Alcalde o Alcaldesa.

3. Dictar reglamentos, decretos, resoluciones y demás actos administrativos en la entidad local.

Le ha sido otorgada al Alcalde la potestad reglamentaria en las materias propias que son competencia del Municipio, por ello, este funcionario puede dictar reglamentos pero además decretos, resoluciones y demás actos administrativos de la entidad local.

Por cuanto es el Alcalde la figura directiva del Ejecutivo, es lógico que tiene esa facultad de dictar esos instrumentos, a través de ellos el Órgano manifiesta su voluntad, a través de estos instrumentos que se encuentran definidos en el artículo 54 de la Ley a que hacemos referencia, a través de esta función el Alcalde materializa las competencias que han sido otorgadas al Municipio.

4. Proteger y conservar los bienes de la entidad, para lo cual deberá hacer la actualización del inventario correspondiente; y solicitar a la autoridad competente el establecimiento de las responsabilidades a que haya lugar para quienes los tengan a su cargo, cuidado o custodia.

En virtud de ser el administrador del Municipio y por tanto de sus bienes, es garante de la integridad de estos, por ello tiene la obligación que se le plantea en este numeral. Podría compararse la obligación del Alcalde en este sentido, con la obligación que tiene una persona cuando posee bajo custodia de algún bien, debe poner toda la diligencia para lograr la protección y la conservación de los bienes, por ello la Ley le ha dotado, como se ha referido con anterioridad, de las facultades para Organizar el sistema de control interno del Ejecutivo Municipal, para asegurar el cumplimiento de esta obligación.

5. Ejecutar, dirigir e inspeccionar los servicios y obras municipales.

La ejecución de las obras esta también en manos del Alcalde, así como la prestación de los servicios, esto esta claro, en virtud de que el es el

funcionario ejecutor del presupuesto de inversión del Municipio y el órgano administrativo, por motivo de la ejecución de obras y la prestación de servicios el ejecutivo debe dirigir estas acciones, debe coordinar y debe controlar de manera permanente el actuar en este sentido, por eso puede también, el Alcalde, por si o por personas designadas al efecto, realizar inspecciones que garanticen el correcto desenvolvimiento de la ejecución de obras y servicios.

6. Suscribir contratos que celebre la entidad, con previsión de la disposición de los gastos que generen, y ordenar sus pagos de conformidad con lo establecido en las Leyes y ordenanzas que rigen la materia.

Se ha dicho en reiteradas ocasiones que el Alcalde es quien actúa por el Órgano, para que el Órgano manifieste las competencias del Municipio, requiere realizar negocios jurídicos, debe realizar gastos, adquirir compromisos, entre otros, por ello la Ley le faculta al Alcalde para que este actúe en esa dirección.

7. Ejercer la máxima autoridad en materia de administración de personal y en tal carácter, ingresar, nombrar, remover, destituir y egresar, conforme a los procedimientos administrativos establecidos en la ordenanza que rige la materia, con excepción del personal asignado al Concejo.

Tiene el Alcalde facultades para establecer la estructura interna de La Alcaldía, por ello tiene también las facultades de designar al personal necesario que ocupara los cargos dispuestos en esa estructura, de acuerdo a la legislación pertinente tiene facultades para remover, destituir y egresar al personal de La Alcaldía.

Aquí es necesario hacer una observación a este numeral, pues indica que el Alcalde tiene la máxima autoridad con respecto al personal a

excepción del personal del Concejo Municipal, parece que el legislador quiso aclarar algo que con la autonomía y la independencia de un órgano y otro, ya ha quedado claro, cada uno de estos órganos debe nombrar y remover su personal, por tanto la facultad de máxima autoridad en materia de personal esta en cabeza de uno y otro. Sin embargo la norma indica que, con excepción del personal asignado al Concejo Municipal, en este caso habría que ver si el personal ha sido asignado en comisión de servicio o bajo otra figura, pues de ser este el caso, de todos modos igual depende del Concejo Municipal así no lo establezca la Ley que se estudia, sino que se aplican las normas funcionariales y laborales pertinentes, de manera que parece innecesario el establecimiento de esta aclaratoria de la norma.

8. Presidir el Consejo Local de Planificación Pública, conforme al ordenamiento jurídico.

El Alcalde en virtud de que así lo dispone la Ley, es el presidente del Consejo Local de Planificación Pública, en el seno de este Órgano que integra o debe integrar a todas las ramas del Gobierno Municipal, se planifican las políticas que debe implementar o ejecutar el Alcalde.

9. Formular y someter a consideración del Consejo Local de Planificación Pública el Plan Municipal de Desarrollo con los lineamientos del programa de gestión presentado a los electores, de conformidad con las disposiciones nacionales y municipales aplicables.

La planificación es necesaria en toda acción de gobierno, por tanto es una obligación del Alcalde que ofreció a los electores un plan de gobierno, ejecutarlo de conformidad con la Constitución y La Ley, por ello debe presentar ante el Consejo Local de Planificación Pública, que es un órgano consultivo, el plan Municipal de desarrollo que debe apegarse precisamente a lo ofrecido previo a su elección y adaptarse a los lineamientos establecidos en la Constitución, Ley Orgánica de Planificación Pública, La Ley Orgánica

de La Administración Pública, La Ley Orgánica de La Administración Financiera del Sector Público y demás Leyes y normas aplicables.

10. Someter a consideración del Concejo los planes de desarrollo urbano local, conforme a las normas y procedimientos establecidos en los instrumentos normativos nacionales.

Debe someter al Concejo Municipal los planes que se han de ejecutar en su acción de gobierno referidos a al desarrollo urbano local, en ese sentido debe cumplir con la legislación nacional aplicable como por ejemplo la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística publicada en la Gaceta Oficial N° 33.868 de fecha 16 de diciembre de 1987, la cual tiene como objetivo fundamental, según su artículo 1, “...*la ordenación del desarrollo urbanístico en todo el territorio nacional con el fin de procurar el crecimiento armónico de los centros poblados...*”³⁷, este texto legislativo establece una serie de competencias atribuidas al Poder Publico Nacional y al Poder Publico Municipal, los cuales deben trabajar de manera orgánica para lograr los objetivos de la Ley, dentro de este texto legislativo se establecen las funciones que ha desarrollar el Municipio de acuerdo a la esfera de sus competencias, en este orden de ideas, el numeral en comentario, de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, esta en consonancia con la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística que se ha mencionado. Del mismo modo debe ceñirse, el Municipio y mas concretamente el ejecutivo municipal, en cumplimiento de esta función, a lo establecido en la Ley Orgánica Para la Ordenación del Territorio Publicada en Gaceta Oficial N° 3.238 Extraordinario, de fecha 11 de agosto de 1983, esta a su vez indica que los planes de ordenación del territorio se realizan también de manera coordinada entre los todos los niveles de división territorial del Poder Público, de manera que esta atribución o mas propiamente función que posee el Alcalde en cuanto a la ordenación territorial y al desarrollo urbanístico, es una función

³⁷ Ley Orgánica de Ordenación Urbanística publicada en la Gaceta Oficial N° 33.868 de fecha 16 de diciembre de 1987,

que entra dentro de lo que se denomina competencias concomitantes.

11. Elaborar y presentar el proyecto de Ordenanza de Presupuesto de Ingresos y Gastos para el ejercicio fiscal siguiente.

En cuanto es el ejecutivo, el creador de los planes de gobierno, el que recibe y tiene la facultad de manejar los recursos económicos del Municipio, es el Alcalde quien tiene la facultad de presentar ante el Concejo Municipal, el proyecto de Ordenanza de Presupuesto que se ejecutara en el Municipio cada año, este presupuesto es único e integral en cuanto debe tomar en cuenta a todos los órganos que forman parte del Municipio, en este sentido dice Brewer Carias:

En dicho presupuesto deben estar incorporadas las partidas del "presupuesto del Concejo Municipal" a los efectos del pago de personal adscrito al concejo para el cumplimiento de las funciones deliberante, legislativa y de control de la administración municipal, cuya administración le corresponde a dicho órgano colegiado (no al presidente del mismo) y a los efectos de la ejecución del plan legislativo anual"³⁸

Debe además incorporar a este proyecto de ordenanza, el presupuesto de La Contraloría Municipal. Sin embargo, no es que la norma faculta al Alcalde para elaborar el presupuesto de gastos de estos dos Órganos (Concejo y Contraloría Municipal), estos en virtud de su autonomía administrativa y funcional deben remitir el proyecto de presupuesto, para que el Alcalde lo incluya en el Proyecto de Ordenanza de Presupuesto que luego debe ser aprobado por el Concejo Municipal. Al momento de hacer referencia a las funciones del órgano legislativo y contralor, se indicaran las normas que otorgan esta facultad de elaborar el presupuesto precisamente a estos órganos.

12. Presentar a consideración del Concejo, proyectos de ordenanzas con sus respectivas exposiciones de motivos, así como promulgar las Ordenanzas sancionadas por el Concejo y objetar las que considere

³⁸ Allan Brewer Carias OP. Cit. Pág. 149

inconvenientes o contrarias al ordenamiento legal, de conformidad con el procedimiento previsto en la ordenanza sobre instrumentos jurídicos municipales.

El Alcalde tiene también lo que se denomina la iniciativa legislativa, en este sentido puede presentar al Concejo Municipal proyectos de Ordenanzas que considere convenientes para la mejor administración de la entidad local, además de acuerdo al proceso de elaboración de Leyes municipales, es quien tiene la facultad de promulgar las ordenanzas que dicte el Concejo Municipal, pero además puede objetar las que considere inconvenientes, es lo que se conoce como el veto que da el ejecutivo a una Ley dictada por el legislativo, claro esta esto requiere ser motivado, todo debe ser motivado, los proyectos de ordenanzas que presente así como las objeciones que haga de las que le han sido enviadas para su promulgación.

13. Designar los apoderados judiciales o extrajudiciales que asuman la representación de la entidad para determinados asuntos, previa consulta al Síndico Procurador o Sindica Procuradora Municipal.

Puede además designar apoderados judiciales cuando ello sea necesario para que el Municipio actúe en vía jurisdiccional o también administrativa, refiere la norma que debe oír la opinión del Síndico Procurador, que es un órgano auxiliar, sin embargo, la opinión de este último, no es vinculante para el Alcalde, tal como se observara cuando se haga referencia a las funciones de la sindicatura.

14. Realizar las atribuciones que en materia del Registro Civil del Municipio le asigne el Poder Electoral.

El Consejo Nacional Electoral es el encargado de acuerdo a la Constitución y la Ley de llevar lo concerniente al registro civil y electoral, en este sentido, el Alcalde solamente tendrá las facultades o las funciones que el Consejo Nacional Electoral (CNE) le asigne. La disposición transitoria

primera de la Ley Orgánica de Registro Civil, publicada en Gaceta Oficial N° 39.264, de fecha 15 de septiembre de 2009 establece que en *“...un lapso de dieciocho meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, el Consejo Nacional Electoral definirá la estructura organizativa y funcional de las oficinas y unidades de Registro Civil; hasta tanto, y en atención a los principios de colaboración entre los Poderes Públicos y continuidad administrativa, los funcionarios o las funcionarias dependientes de los Alcaldes o Alcaldesas seguirán prestando sus servicios en estas dependencias, por cuenta de la Administración Pública Municipal...”*³⁹, actualmente los funcionarios de los registros civiles continúan como dependientes de la Administración Pública Municipal, el Municipio cancela sus salarios, beneficios sociales, entre otros, pero los mismos no siguen las instrucciones, que en materia de Registro Civil, pudiere indicar el Alcalde, las competencias son del Consejo Nacional Electoral., pero quien pone los recursos es el ejecutivo municipal.

En este caso particular, no se pudiere hablar de una competencia, concomitante o propia, o de alguna función, es que sencillamente el Consejo Nacional Electoral tiene la competencia, la ejerce, pero no pone los recursos económicos necesarios para el funcionamiento de las oficinas de Registro Civil. Hasta ahora el CNE, no ha asignado ninguna función sobre el Registro Civil a la Alcaldía, lo único que realiza esta, es el mantenimiento de las oficinas y bienes necesarios para que funcione el Registro Civil, por otra parte la disposición transitoria novena, de la Ley antes referida, indica además que los bienes Inmuebles de los municipios en que funcionen las unidades de Registro Civil, deben ser transferidas al Consejo Nacional Electoral. De manera que pudiere decirse que el Alcalde no tiene funciones en materia de competencia de Registro Civil, aun cuando es este la Primera

³⁹ Ley Orgánica de Registro Civil, publicada en Gaceta Oficial N° 39.264, de fecha 15 de septiembre de 2009.

Autoridad Civil del Municipio, para ahondar en el tema, conviene revisar la decisión del Tribunal Supremo de Justicia referida a este particular:

“... Por lo expuesto, esta Sala enumera las siguientes conclusiones, para dar respuestas a las interrogantes de los recurrentes: 1. A partir de la Constitución de 1999, el Registro Civil y Electoral, como registro único, es competencia del Poder Electoral, a través de la Comisión de Registro Civil y Electoral, a tenor de lo dispuesto en sus artículos 292 y 293, numeral 7.

2. Ahora bien, sin eliminar esa atribución, reconocida de manera expresa por el Texto Fundamental, que no la concede a ningún otro órgano, el legislador puede válidamente regular la manera como se llevará efectivamente ese Registro, es decir, la forma como se harán los asientos correspondientes a los diferentes aspectos de relevancia sobre el estado de las personas.

3. Para ello, bien puede mantener el sistema tradicional o instaurar uno nuevo. Actualmente ha escogido lo primero, según se ha indicado, por lo que los libros del Registro Civil corresponde llevarlos a la primera autoridad civil de los Municipios, quien deberá actuar de conformidad con el Código Civil y la Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente.

4. Como la primera autoridad civil de un Municipio es el Alcalde, de acuerdo con el artículo 174 de la Constitución, es él quien debe llevar los registros correspondientes, y ya no los Prefectos ni Jefes Civiles, antiguas primeras autoridades de Municipios y parroquias. Ello, sin perjuicio de las reglas para casos especiales que fijó el Código Civil.

5. Esa primera autoridad civil de los Municipios, si bien anteriormente tenía el control total del Registro Civil, ahora debe actuar sólo como colaborador con el órgano que constitucionalmente tiene el poder de centralización del Registro: la Comisión de Registro Civil y Electoral, por lo que debe atenerse a lo que, al respecto, dispone la Ley Orgánica del Poder Electoral.

6. En consecuencia, los Estados, quienes los llevaban por medio de Prefectos y Jefes Civiles el Registro Civil, deben entregar los Libros respectivos –aquéllos que regula el Código Civil- a los Alcaldes, quienes, en lo sucesivo, actuarán de la manera como antes los hacían Prefectos y Jefes Civiles. Ello no excluye, según lo indicado, la competencia para que otros funcionarios, en los casos expresamente ordenados por la ley, lleven libros especiales, tales como los de matrimonios en Concejos Municipales o ante otros funcionarios habilitados para presenciar esos actos. En todo caso, todos esos Libros pasan a ser centralizados por el Poder Electoral, y no deben ser entregados a los Registros Principales, pues las disposiciones al respecto se encuentran derogadas por la Constitución.

7. Está parcialmente derogado el artículo 447 del Código Civil, en lo que se refiere al establecimiento de un poder a cargo de los Concejos Municipales respecto del control de los libros de nacimientos, matrimonios y defunciones. De esta manera, no son los Concejos Municipales los que entregarán ahora a los Alcaldes los Libros respectivos. Además, esos Libros no necesitan ir firmados por el Presidente del Concejo Municipal, que no es otro que el propio Alcalde. En la actualidad los libros deben provenir de la Comisión de Registro Civil y Electoral y estar firmados por su Director. Por supuesto, ello no incluye el caso de los libros que ya están iniciados, preparados conforme a la normativa previa.

8. Los Alcaldes, recibidos los actuales Libros -que les entregarán los Estados, una vez recuperados de Prefectos y Jefes Civiles-, deberán de inmediato poner en conocimiento a la Comisión de Registro Civil y Electoral de toda la información contenida en ellos. Esa información deberá ser procesada por la referida Comisión y mantenerse continuamente actualizada, de manera de que no haya disparidad entre la información que reposa en los Libros que llevan los Alcaldes y la que mantiene la Comisión de Registro Civil y Electoral....”⁴⁰

Esta decisión ha delimitado claramente hasta donde llegan las funciones de Los Alcaldes en materia de Registro Civil, este es entonces una función en cabeza del Consejo Nacional Electoral y el Municipio a través del Órgano Ejecutivo tiene una oficina de Registro Civil que debe colaborar y actuar bajo los lineamientos que otorga el Órgano Nacional que posee la competencia y que depende del denominado Poder Electoral. Ratifica la decisión que el Alcalde no pierde la figura de Primera autoridad civil del Municipio, dejando sentado que así lo establece el artículo 174 C.R.B.V.

15. Ejercer la autoridad sobre la policía municipal, a través del funcionario de alta dirección que designe.

Tiene la función de dirigir además la Policía Municipal, sin embargo la Ley indica que a través del funcionario que designe, parece que el legislador quiso de manera imperativa, que el cuerpo de policía municipal sea dirigido por el Alcalde pero no directamente, sino a través de un funcionario calificado que designe. Tal vez quiso el legislador que las policías municipales sean dirigidas por personas especializadas y dedicadas exclusivamente a ello. Sin embargo, ha debido mencionar la norma que la autoridad en esta materia la tiene el Alcalde dejando la salvedad, no de manera imperativa, de que puede ser dirigida por la persona que este designe, aunque no es necesario puesto que existe la figura de delegación.

En materia policial, el Alcalde debe actuar de manera coordinada con los órganos nacionales que al efecto indica la Ley Orgánica del Servicio de

⁴⁰ Sentencia de La Sala Constitucional del T.S.J. Nro. 2651, Exp. 01-0241/00-1945 de fecha 02/10/2003

Policía y del Cuerpo de Policía Nacional publicada en Gaceta Oficial Nº 5.880 Extraordinario del 9 de abril de 2008, de manera que esta no es una función exclusiva del Alcalde, es una función que entra en el espacio de las competencias concomitantes, el Municipio podrá crear el cuerpo de Policía Municipal y el Alcalde es el rector de la misma, sin embargo esta rectoría la debe ejercer conforme a los lineamientos que se establezcan desde del Ministerio del Poder Popular con competencia en el área de Seguridad Ciudadana, las policías municipales forman parte del denominado Sistema de Seguridad Ciudadana, con lo cual sucede la misma situación que con la Contraloría Municipal, al formar parte de un sistema, los Municipios han de poner los recursos económicos pero la forma de actuar, las instrucciones entre otros, serán emanadas de los órganos nacionales, con lo cual se limita la Autonomía del Municipio en esta materia.

16.- Conceder ayudas y otorgar becas y pensiones de acuerdo a las Leyes y ordenanzas.

Tiene también una función de realizar actividad de fomento el Alcalde, por ello puede conceder ayudas y también becas, es preciso advertir que el cumplimiento de esta disposición debe estar supeditada al desarrollo legislativo que sobre la materia dicte el Concejo Municipal, pero también el propio Alcalde debe dictar dentro del ejecutivo normas claras y precisas que tiendan a garantizar los principios de la administración Pública, contemplados en el artículo 141 constitucional, al momento de cumplir con esta atribución. Por eso tiene la obligación, como todas las máximas autoridades de los órganos y entes del Poder Público, de dictar las normas de control interno, manuales de procedimiento entre otras para la efectiva materialización de estas funciones de acuerdo a principios y normas previamente establecidas.

17. Informar al Concejo sobre asuntos de su competencia, cuando le sea requerido, o cuando lo estime conveniente.

Por cuanto el Concejo Municipal tiene una función de control sobre los demás Órganos del Poder Público, el Alcalde puede cuando estime conveniente informar asuntos de su competencia al Municipio, aunque hay ciertos casos que la Ley impone, por ejemplo circunstancias específicas que estime la Ordenanza de Presupuesto como cuando se van a dictar créditos adicionales, pero además cada vez que el Concejo Municipal solicite información sobre asuntos atinentes a la gestión del ejecutivo, debe este remitir la misma.

18. Presentar al Concejo, en el segundo mes siguiente a la finalización de cada ejercicio económico-financiero de su mandato, el Informe de su gestión y a la Contraloría Municipal la cuenta de la misma, en la cual incluirá Informe detallado de las obligaciones impagadas o morosas de los contribuyentes.

19. Presentar dentro del primer trimestre del año, de manera organizada y pública a la comunidad respectiva convocada previamente, la rendición de cuentas de la gestión política y administrativa del año económico financiero precedente, relacionando los logros con las metas del plan municipal de desarrollo y el programa presentado como candidato.

Estos dos numerales tienen estrecha vinculación, pues se refieren básicamente al principio de rendición de cuentas de la Administración, consagrado en el artículo 141 C.R.B.V., es una obligación ineludible del Ejecutivo cumplir con estos dos numerales. Por otra parte según el artículo 66 de la Constitución Nacional, los electores tienen derecho a que sus representantes rindan cuentas de manera periódica, transparente sobre su gestión, la cual ha debido realizarse conforme al proyecto de gobierno que han presentado.

Cuando se cumple con esta función de rendir cuentas, participa todos los Órganos del Poder Público Municipal, pues el informe de gestión del

Ejecutivo y la cuenta de la misma, se presentan al Concejo Municipal y a La Contraloría, pero también a la comunidad, por lo cual cuando la comunidad recibe la rendición de cuentas podría decirse que allí también está el Consejo Local de Planificación Pública, al menos así se considera, este debe estar presente en la Rendición de Las Cuentas del Alcalde, con todos sus representantes.

El artículo 91 de la Ley en comentario, indica la obligatoriedad del Alcalde de rendir las cuentas de su gestión, pues si el Alcalde no presentare la rendición de cuentas el Concejo o La Contraloría Municipal podrá declarar la falta grave de este, lo que se constituye en causal para solicitar la intervención del Ministerio Público, sin embargo se deja la facultad de que cualquier ciudadano puede dirigirse al Ministerio Público por esta circunstancia.

20. Promover la participación ciudadana y la educación para la participación.

La Constitución indica que la democracia en Venezuela tiene el carácter de participativa, lo que se traduce en que los ciudadanos no solo eligen sus representantes, sino que también pueden participar de la acción de gobierno, en este sentido debe el Alcalde debe procurar el máximo de participación. El artículo 62 de la Constitución consagra a la participación como un medio necesario que garantiza el desarrollo de los ciudadanos, para eso tiene este numeral facultada al Alcalde para que a través de los medios que posee, permita la participación de los ciudadanos en la elaboración y la ejecución del plan de gobierno.

Aquí toma mucha importancia el Consejo Local de Planificación Pública, es un órgano que permite auxiliar al Alcalde en este sentido de permitir y generar la participación ciudadana.

21. Ejercer las atribuciones relativas a la competencia municipal, cuando no estén expresamente asignadas a otro órgano.

Se refiere este numeral a las competencias residuales es decir, aquellas competencias de carácter local que no poseen los demás Órganos del Poder Público Municipal y que sean propias de la materia local, serán ejercidas por el Alcalde.

22. Mantener la observancia rigurosa del ciudadano o ciudadana en la preservación del ambiente, así como hacer cumplir toda la legislación establecida en materia ambiental.

Establece la Constitución Nacional de La República Bolivariana de Venezuela, en sus artículos 127 al 129 una consagración a favor de la conservación del ambiente. Indica el artículo 127 que “...*Es un derecho y un deber de cada generación proteger y mantener el ambiente en beneficio de sí misma y del mundo futuro. Toda persona tiene derecho individual y colectivamente a disfrutar de una vida y un ambiente seguro, sano y ecológicamente equilibrado...*”⁴¹ configura como derecho deber a el ambiente, indicando en este caso que es un deber y un derecho de cada generación, como se ve, el solo hecho de indicar “cada generación” refiere que el constituyente se ha dirigido a establecer, los denominados por la doctrina, derechos de tercera generación, pues su consagración no solo busca favorecer a un grupo determinado en momentos individualizables sino incluso a las generaciones futuras, La Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en Sentencia de fecha 25 de junio de 2003, citada por el Dr. José Luís Villegas en el tema desarrollo sostenible y Municipio dejo sentado lo siguiente:

“...En la Constitución se consagra de manera novedosa y de avanzada la obligación del Estado de proteger el medio ambiente, como parte integrante de los llamados derechos de tercera generación, pues su protección no solo propende a favorecer a un grupo determinado, en un momento

⁴¹ C.R.B.V. OP Cit. 127

determinado, sino al colectivo y para generaciones presentes y futuras, de allí la enorme responsabilidad de los operadores de justicia llamados a ponderar los derechos individuales frente al colectivo, máxime en el caso de autos por tratarse de una zona enclavada dentro de un territorio declarado como Parque Nacional...” (SENTENCIA DEL 25/06/2003)⁴²

Cuando se habla de Estado es necesario tener presente que se trata de los tres niveles territoriales en que se divide el Poder Público, estos son: Nacional, Estadal y Municipal. La norma indica también de modo imperativo, como ya se dijo: “... *Es una obligación fundamental del Estado, con la activa participación de la sociedad, garantizar que la población se desenvuelva en un ambiente libre de contaminación, en donde el aire, el agua, los suelos, las costas, el clima, la capa de ozono, las especies vivas, sean especialmente protegidos de conformidad con la Ley...*”⁴³ de manera que el texto constitucional establece que es obligación fundamental, es decir que lo sustenta, lo fundamenta, es uno de los fines de la creación de nuestro Estado, La Protección del Derecho al Ambiente libre de contaminación.

Involucra también la norma a la sociedad, esta debe participar activamente en la conservación del ambiente, para ello el Estado debe crear los mecanismos legales que permitan esa participación activa de la sociedad, en cuanto esto es un deber de los integrantes de la misma, debe el Estado, obligarlos incluso a prestar la debida colaboración en materia de conservación del ambiente, para ello tiene mecanismos como los legislativos.

La Ley del Poder Público Municipal en desarrollo de los principios establecidos en la Constitución Nacional, establece en su artículo 56 numeral 2, literal d, que son competencias propias del Municipio “*La protección del ambiente y la cooperación en el saneamiento ambiental... y el aseo urbano y domiciliario, incluidos los servicios de limpieza, recolección y tratamiento de*

⁴² José Luís Villegas M. “Derecho Administrativo Municipal” Librería y Galería Sin Limite C.A., Primera Edición año 2007. Pág. 96

⁴³ CRBV (1999). OP CIT.

*residuos...*⁴⁴ se observa entonces, que la norma establece textualmente lo indicado por la Constitución Nacional, que se encuentra desarrollado por la Ley de Residuos y Desechos Sólidos publicada en Gaceta Oficial Número: 38.068 de fecha 18 de noviembre de 2004, este texto legislativo establece que las políticas, lo que comprende planes, estrategias y disposiciones en materia del manejo de los desechos sólidos es de competencia nacional a los Municipios les compete básicamente “...*la protección del ambiente y la cooperación con el saneamiento ambiental, especialmente en lo atinente al servicio de aseo urbano y domiciliario, comprendidas todas las fases de gestión de los residuos y desechos sólidos...*”⁴⁵, Según el texto del artículo 14 de la Ley mencionada, es materia de competencia del Municipio y es función del Alcalde cumplir con esto.

Como se ve pues, este numeral que se estudia refiere que es el Alcalde el ejecutor de toda la legislación en materia ambiental. El órgano ejecutivo debe velar por la participación activa de la sociedad en estas materias, claro esta.

23. Revisar y resolver los recursos jerárquicos y demás actos administrativos dictados por las distintas dependencias del Municipio.

Para ejecutar las funciones que posee el Alcalde, tiene la atribución o facultad de dictar Actos Administrativos para manifestar la voluntad del órgano, tal como se dijo cuando se explicó el numeral 3 de esta norma. Tales actos pueden generar circunstancias desfavorables para los administrados, por ello y en virtud del principio de la Tutela Efectiva garantizado en el artículo 26 C.R.B.V. y del artículo 49 de la misma, estos tienen el derecho de interponer recursos contra los mismos.

El recurso administrativo es pues un medio de impugnación que se promueve en el seno de la administración Pública contra un acto de un órgano de esta, a fin de que lo anule, modifique o sustituya

⁴⁴ LOPPM (2010) OP CIT.

⁴⁵ Ley de Residuos y Desechos Sólidos publicada en Gaceta Oficial Número: 38.068 de fecha 18 de noviembre de 2004.

por considerarlo, ilegal, inoportuno o inconveniente y lesionar un derecho subjetivo o interés calificado. Concebimos los recursos como garantías del particular para la efectividad de su protección jurídico-administrativa dentro de la propia administración Pública, constituye el procedimiento de revisión de la actividad administrativa a instancia de parte.⁴⁶

Pues bien, el Alcalde de acuerdo a lo establecido en este numeral, tiene la función de resolver los recursos jerárquicos que le sean presentados o interpuestos. Ahora bien no se explica con claridad la circunstancia de que el Alcalde pueda resolver los demás actos administrativos, pues un recurso lo resuelve en virtud de que ha sido presentado por un particular, pero un acto administrativo ya ha sido dictado por él o por otro funcionario delegado al efecto, como es pues que resuelve actos administrativos, por ello este dispositivo no queda claro, por otra parte podría decirse que se encuentra mal enfocada la ultima parte del artículo, pues indica que podrá resolver estos recursos o actos dictados por las demás dependencias del Municipio, esto no es así, pues estaría el Alcalde interfiriendo en las competencias y funciones de otros órganos, lo correcto es que resuelva los asuntos de las diversas dependencias del Ejecutivo Municipal, no del Municipio.

El artículo 89 de La Ley Orgánica del Poder Público Municipal, establece que el Alcalde puede ordenar demoliciones de obras de construcción, siguiendo los procedimientos establecidos en la Constitución y en todo el marco legal vigente, garantizando el debido proceso, esta facultad queda inserta en lo que indica los numerales 1, 2, 3, 5, del artículo 88 LOPPM (2010), ya mencionados.

Funciones del Legislativo Municipal:

Ejerce sus funciones por órgano del Concejo Municipal, la función básica de este conforme lo establecido en el artículo 75 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, es una función deliberante, que se traduce en

⁴⁶ José Araujo Juárez OP. Cit. Pág. 942.

que los concejales deliberan en tres aspectos fundamentales, cuando participan en la plenaria del órgano legislando o en otras materias de su competencia, cuando participan en las comisiones del órgano y cuando participan del Consejo Local de Planificación, en este orden de ideas, el artículo 95 de la Ley indicada, establece los deberes y atribuciones del Concejo Municipal.

La actividad del Concejo Municipal no se refiere únicamente a una función meramente de carácter legislativo, pues para su funcionamiento el Concejo Municipal por ejemplo nombra y remueve personal, como secretarios, obreros y otros que prestan sus servicios a este órgano, ejecuta el presupuesto que le ha sido asignado, y además ejerce otras funciones como las de control sobre los demás órganos del Municipio, así el Concejo Municipal como dice Fortunato González⁴⁷, “... *tiene atribuciones de naturaleza legislativa, política, administrativa y de control...*”, todas consagradas en la norma que antes se ha mencionado.

A.- De naturaleza legislativa:

Son aquellas mediante las que se cumplen la función primordial consagrada en el artículo 75 de La Ley Orgánica del Poder Público Municipal, para el Legislativo, consiste propiamente en llevar a cabo el proceso de formación de Leyes de carácter municipal, es decir las ordenanzas, consiste en el poder que tiene este órgano de crear el marco normativo necesario para la actuación del Municipio. Son a saber:

a.- Iniciar, consultar a las comunidades y sus organizaciones, discutir y sancionar los proyectos de ordenanzas incluida la relativa a su Reglamento Interior y de Debates, a fin de proveer a la organización de sus funciones, para sancionar las reglas de orden aplicables a sus deliberaciones.

⁴⁷ Fortunato González Cruz, OP Cit. Pág. 283.

Se ha dicho en reiteradas ocasiones, que el gobierno venezolano debe ser participativo, debe garantizar la participación, en este sentido el Concejo Municipal en su función primordial puede iniciar proyectos de ordenanzas y en ese sentido debe consultar a las comunidades, sobre ello. Es quien tiene en primer lugar en el Municipio la iniciativa legislativa.

b.- Aprobar el Plan Municipal de Desarrollo y los planes y demás instrumentos de ordenación urbanística, según lo dispuesto en la legislación respectiva.

La realización del plan Municipal de Desarrollo corresponde al Alcalde, tal como se dijo en su oportunidad, pero el Concejo Municipal debe deliberar, debe discutirlo para aprobarlo, así en esa discusión se da una verdadera función deliberante o legislativa, puesto que el Concejo puede desaprobar el plan y ordenar a la Administración que lo realice conforme a los lineamientos que motivadamente consideren convenientes. En esta materia la Ley Orgánica de Planificación Urbanística, en su artículo 10 indica:

Es de la competencia de los Municipios en materia urbanística:

1.- Elaborar y aprobar los planes de desarrollo urbano local.

A tal efecto los Consejos crearán los organismos técnicos competentes y solicitarán la cooperación de los demás órganos con competencia urbanística.

2.- Velar para que los planes nacionales y regionales de ordenación del territorio y de ordenación urbanística se cumplan en su ámbito.

3.- Dictar las ordenanzas necesarias para la ejecución, control y gestión de los planes en materia de zonificación, régimen de arquitectura, ingeniería y construcciones, y, en general, sobre cualesquiera otras materias urbanísticas de carácter local, con sujeción a las leyes, reglamentos y planes nacionales.

4.- Elaborar los planes de ordenación urbanística cuando el Ejecutivo Nacional delegue en ellos esta atribución.

5.- Estimular la participación de las comunidades organizadas y de la ciudadanía en general en la elaboración y ejecución de los planes.

6.- Constituir patrimonios públicos de suelos a los fines de la ordenación urbanística.

7.- Ejercer todas las demás facultades urbanísticas propias del ámbito local que no estén expresamente atribuidas por la ley a otro organismo.⁴⁸

⁴⁸ Ley Orgánica de Planificación Urbanística. OP CIT.

En el mismo orden de ideas el artículo 11, de la misma Ley establece que las ordenanzas municipales, deben determinar los órganos encargados del planeamiento gestión y ejecución urbanística, de forma que en esta competencia concurrente con los demás niveles del poder público, el municipio a través del concejo municipal, ha de actuar en el sentido de adaptar o crear la gestión local a las líneas o planes dictados por el poder nacional, también debe tenerse en cuenta lo establecido en la Ley Especial de Regularización Integral de la Tenencia de la Tierra de los Asentamientos Urbanos Populares, que en su artículo 7 establece:

“El Estado regularizará la tenencia de la tierra en los asentamientos urbanos populares, con fundamento en el principio de colaboración, coordinación y cooperación de los diferentes niveles políticos territoriales, de la forma siguiente:

1. El Ejecutivo Nacional, a través de la Oficina Técnica Nacional para la Regularización de la Tenencia de la Tierra Urbana, tendrá la competencia correspondiente para el otorgamiento de los títulos de adjudicación en tierras públicas nacionales.

2. El Poder Público Estatal tendrá la competencia correspondiente al otorgamiento de los títulos de adjudicación de las tierras públicas estatales.

3. El Poder Público Municipal, a través de la Oficina Técnica Municipal para la Regularización de la Tenencia de la Tierra Urbana, tendrá la competencia correspondiente en el otorgamiento de los títulos de adjudicación de las tierras públicas municipales.⁴⁹

c.- Ejercer la potestad normativa tributaria del Municipio.

El Poder Público, tiene plenas potestades legislativas, puede regular, normar las actividades de interés general de la población, esa atribución o potestad esta dada a los órganos legislativos, el Órgano legislativo del Municipio, es como se ha dicho reiteradamente, el Concejo Municipal, por ello, las materias para las que tiene competencia el Municipio, pueden ser normadas por este Órgano.

⁴⁹ Ley Especial de Regularización Integral de la Tenencia de la Tierra de los Asentamientos Urbanos Populares. Gaceta Oficial N° 38.480 del 17 de julio de 2006.

d.- Aprobar el presupuesto de gastos que soporte su plan legislativo anual, tomando en cuenta las limitaciones financieras del Municipio.

El presupuesto de gastos se aprueba mediante ordenanza, aunque es presentado como proyecto por el Alcalde, corresponde al Concejo Municipal aprobarlo para que se constituya en Ley de obligatorio cumplimiento.

e.- Organizar toda la normativa referente a la justicia de paz en el Municipio.

f.- Aprobar el Plan de Inversión Municipal, contenido en el proyecto de Ordenanza del Presupuesto presentado por el Consejo Local de Planificación Pública, conforme al mecanismo presentado en la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública.

g.- Aprobar el cambio de nombre del Municipio, previa consulta con la población del mismo y de conformidad con las Leyes aplicables.

En realidad en pocas oportunidades se observa que se materialice en la realidad esta facultad, parece difícil que esta situación se de en virtud de que los nombres de los municipios obedecen a razones culturales, históricas y religiosas que tienen un profundo arraigo, sin embargo por razones políticas se podrían dar estas circunstancias, de hecho en la actualidad ha una serie de municipios a los cuales se les ha dado el calificativo de Bolivariano, lo que podría constituir un cambio de nombre de estos, sin embargo no se visualiza el procedimiento adecuado, no ha habido noticia sobre la consulta a la población para colocar este nombre.

B.- De Naturaleza Política:

El Concejo Municipal debe ser garante de el efectivo cumplimiento de los Derechos Políticos de los ciudadanos, entre ellos se encuentran el de participación y control ciudadano de la gestión, por ello el Concejo Municipal debe acatar las solicitudes que le realicen sus representados.

Existe el procedimiento de participación ciudadana en la formación de Leyes, en ese sentido el Concejo Municipal debe garantizar que de acuerdo con la Constitución Nacional, artículos 62 y 70, que los ciudadanos participen al efecto. Por otra parte tiene facultades el Concejo Municipal para sancionar políticamente a sus integrantes, para estos efectos la norma que comentamos ha dispuesto:

a.- Promover los mecanismos que legalmente le estén conferidos y que contribuyan a garantizar en forma eficiente, suficiente y oportuna la participación ciudadana en el proceso de formación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública municipal.

b.- Imponer, de acuerdo con lo establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y las Leyes, las sanciones de suspensión e inhabilitación para el desempeño del cargo de concejal o concejala.

C.- De Naturaleza Controladora:

Se ha dicho que el Concejo Municipal tiene funciones de Control, sin embargo estas funciones no van dirigidas al Control Fiscal, sino a controles del actuar de la administración. Son facultades que otorga La Ley al Concejo Municipal para vigilar la acción de los demás órganos del poder Público municipal, por ello el Concejo Municipal aprueba o desaprueba ciertas materias que deben ser ejecutadas por el Ejecutivo Municipal, pero que por su importancia deben ser sometidas a consideración de este cuerpo colegiado, que es el mas representativo de la población en el poder Público municipal.

Este control que ejerce el Concejo Municipal, en estas materias específicas, es un control que puede ser previo, concomitante o posterior, a diferencia de La Contraloría Municipal que solo posee el denominado Control Posterior.

Así el Concejo Municipal tiene las facultades que a continuación se mencionan y que son de esta naturaleza:

a.- Aceptar, previa solicitud motivada del Alcalde o Alcaldesa la delegación o transferencia de competencias que le hagan al Municipio.

b.- Aprobar las concesiones de servicios públicos o de uso de bienes del dominio público, y lo concerniente a la enajenación de los ejidos y otros inmuebles, previa solicitud motivada del Alcalde o Alcaldesa.

c.- Autorizar al Alcalde o Alcaldesa, oída la opinión del síndico o síndica municipal, para desistir de acciones y recursos, convenir, transigir y comprometer en árbitros.

d.- Nombrar el personal de las oficinas del Concejo Municipal, de la Secretaría y del Cronista del Municipio.

Esta es una facultad del Concejo Municipal en pleno y no del presidente del mismo.

e.- Autorizar al Alcalde o Alcaldesa para ausentarse por más de quince días de la Alcaldía.

f.- Autorizar créditos adicionales al presupuesto de ingresos y gastos del ejercicio económico financiero del Municipio.

g.- Ejercer funciones de control sobre el gobierno y la administración pública municipal, en los términos consagrados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y en esta Ley.

El Control que ejerce, no está dirigido únicamente al ejecutivo, se dirige también a los demás órganos del Poder Público Municipal, así el artículo 107 de la misma Ley indica que el Contralor Municipal deberá remitir los informes que sean requeridos por el Concejo Municipal y el artículo siguiente el 108, establece que el Concejo Municipal puede destituir al Contralor Municipal, teniendo en cuenta además que es este Órgano quien lo ha designado. De

manera que este Control esta enfocado a materias de administración de los órganos y no a materias de ejecución de sus competencias, es decir, no puede el Concejo Municipal ejecutar las funciones propias de los demás órganos del Poder Público.

D.- De Naturaleza Administrativa:

a.- Dictar y aprobar su Reglamento Interior y de Debates. En tal Reglamento deberá preverse la persona y el mecanismo para suplir las ausencias temporales o absolutas del Presidente o Presidenta.

b.- Elegir en la primera sesión de cada año del período municipal o en la sesión más inmediata siguiente, al Presidente o Presidenta dentro de su seno, y al Secretario o Secretaria fuera de su seno, así como a cualquier otro directivo o funcionario auxiliar que determine su Reglamento Interno.

c.- Ejercer la autoridad en materia del sistema de administración de recursos humanos, y, en tal carácter, podrá nombrar, promover, remover y destituir, de conformidad con los procedimientos establecidos en la ordenanza que rija la materia, con excepción del personal de otros órganos del Poder Público Municipal.

Al ser un órgano autónomo e independiente de los demás órganos del Poder Público Municipal, resulta lógico que le corresponda la designación de su personal, sin embargo, solamente tiene facultades de ejercer la autoridad jerárquica de su personal, nombrar, remover, destituir funcionarios, otorgarles sus derechos laborales, etc., es decir solo puede ejercer la administración de recursos humanos, no puede el Concejo Municipal ejercer autoridad en materia del sistema de administración de recursos humanos, esto en virtud del principio de reserva legal a los órganos y entes nacionales. Es decir el Concejo Municipal no podría implementar un sistema de administración de recursos humanos distinto al implementado por la Ley Nacional, puede administrar su personal, pero apegándose a lo establecido en las normas de

carácter nacional, como la Ley del Estatuto Sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios o Empleados de la Administración Pública Nacional, de los Estados y de los Municipios, publicada en la Gaceta Oficial N° 38.426 del 28 de Abril de 2006. En este sentido se ha pronunciado la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia:

*“...el Constituyente de 1999 optó por la disposición de la existencia de un Estatuto de la Función Pública que regirá los aspectos principales del régimen aplicable a los funcionarios de la Administración Pública, sin distinción alguna respecto del ámbito de la organización administrativa a la que éstos pertenezcan, esto es, sea nacional, estatal o municipal. Precisamente, con fundamento en esa interpretación, se dictó la Ley del Estatuto de la Función Pública (reimpresa en Gaceta Oficial no. 37.522, de 6 de septiembre de 2002), cuyo artículo 1° dispone que **“La presente Ley regirá las relaciones de empleo público entre los funcionarios y funcionarias públicos y las administraciones públicas nacionales, estatales y municipales...”**”.*

“...En consecuencia, considera la Sala que, por cuanto podría haber dicotomía entre la regulación de las normas fundamentales señaladas y las normas legales que se impugnaron, se cumple con el requisito de la presunción del derecho reclamado en este caso. Así se decide.

Considera la Sala que, ciertamente, si se expiden múltiples estatutos funcionariales a través de ordenanzas municipales existirían, de forma paralela, dos regímenes jurídicos –el nacional y el municipal- aplicables, en principio, a los mismos empleados de la Administración municipal, lo que implicaría una importante inseguridad jurídica no sólo en la resolución de los procesos judiciales funcionariales que puedan plantearse ante los tribunales contencioso administrativo competentes, sino incluso en el correcto desenvolvimiento de las relaciones funcionariales entre las Administraciones locales y sus funcionarios, e incluso, las erogaciones que pudieran realizarse de forma indebida si en la definitiva llegara a concluirse en la inconstitucionalidad de las normas que se impugnaron.

...Por tanto, considera la Sala que se cumplen los dos requisitos que concurrentemente se exigen para que se acuerde la medida de suspensión de efectos de las normas que se impugnaron, a cuyo favor abona también la ponderación de los intereses generales en juego, los cuales se verán ciertamente más favorecidos con la suspensión de dichos preceptos, pues ello propenderá al mantenimiento del status quo y a la preservación de la seguridad jurídica. Así se declara.

En consecuencia, se suspenden parcialmente, mientras se tramita el proceso principal de nulidad, los artículos 56, letra h, 95, cardinal 12, y 78, de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, en lo que se refiere a la competencia del Municipio y de los Concejos Municipales respecto del Estatuto funcional municipal de los empleados locales y, fundamentalmente, respecto de la posibilidad

de que los Concejos Municipales dicten mediante Ordenanzas Estatutos de la Función Pública Municipal. Así se decide.⁵⁰

De manera que el numeral 12 del artículo 95 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal se encuentra suspendido de aplicación, sin embargo esto no da lugar a que el Concejo Municipal quede impedido para ejercer la autoridad sobre el personal, es necesario que administre sus recursos humanos y para ello cuenta con otra legislación como la nacional en materia de administración de personal.

Por otra parte es conveniente aclarar que el Concejo Municipal solo puede y debe nombrar su personal, no el de los demás órganos del Municipio, por ello cuando el Concejo Municipal, nombra al Contralor no esta nombrando el personal de La Contraloría, solamente esta ejerciendo un paso para configurar el Órgano de Control Fiscal Municipal, la misma situación sucede con el Secretario, con el Cronista o con La Sindicatura.

Funciones de la Contraloría Municipal:

El Estado para garantizar el ejercicio correcto de sus funciones, posee una función de carácter especial, es la función tendente a garantizar que los recursos fiscales del mismo sean ejecutados como conviene para el logro de sus objetivos, es esta la función del control fiscal, que esta atribuida a los Órganos que forman parte del Sistema Nacional de Control Fiscal, en el Municipio esta atribuida esta especial función a la Contraloría Municipal, esta es quien ejerce el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes municipales, así como de las operaciones relativas a los mismos. Los ingresos y bienes municipales son ejecutados por los órganos del Poder

⁵⁰ Sentencia del Tribunal Supremo de Justicia, en Sala Constitucional, Número: [3082](#), Expediente: 05-1315 de fecha 14/10/2005. www.tsj.gov.ve. Consultada en fecha 24 de Enero de 2010.

Público Municipal y la Contraloría tiene facultades plenas para auditar a dichos órganos, en efecto como dice Brewer Carias, “...La Ley Orgánica le otorga autonomía orgánica y funcional a las contralorías municipales (Artículo 101), lo cual ha llevado a la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia a garantizarla, ordenándole a un alcalde, por ejemplo, abstenerse de reducir o modificar el presupuesto de la contraloría...”⁵¹

Como se ha dicho, la Ley Orgánica del Poder Público Municipal vigente, define las funciones de los órganos desde el punto de vista subjetivo, pues indica cuales son las atribuciones del titular del órgano, de esta manera el artículo 104 del mencionado texto legal establece las atribuciones que debe cumplir la persona que actué como contralor o contralora municipal, ateniéndose a la autonomía orgánica y funcional de las que esta dotado este órgano. Las funciones de los contralores o contraloras municipales van dirigidas al cumplimiento de las premisas establecidas en el artículo 176 CRBV(1999), así en efecto el artículo 104 de la LOPPM, establece:

“Son atribuciones del Contralor o Contralora Municipal:

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

⁵¹ Allan Brewer Carias, OP cit. Pág. 158

contabilidad y resolver las consultas que al respecto formulen. 6. Ordenar los ajustes que fueren necesarios en los registros de contabilidad de los entes sujetos a su control, conforme al sistema contable fiscal de la República, los cuales estarán obligados a incorporar en el lapso que se les fije, salvo que demuestren la improcedencia de los mismos.

7. Realizar el examen selectivo o exhaustivo, así como la calificación de las cuentas, en la forma y oportunidad que determine la Contraloría General de la República.

8. El control de los resultados de la acción administrativa y, en general, la eficacia con que operan las entidades sujetas a su vigilancia, fiscalización y control.

9. La vigilancia para que los aportes, subsidios y otras transferencias hechas por la República u organismos públicos al Municipio o a sus dependencias, entidades descentralizadas y mancomunidades, o los que hiciere el Concejo Municipal a otras entidades públicas privadas, sean invertidos en las finalidades para las cuales fueron efectuadas. A tal efecto, la contraloría podrá practicar inspecciones y establecer los sistemas de control que estime convenientes.

10. Velar por la formación y actualización anual del inventario de bienes, que corresponde hacer al alcalde o alcaldesa, conforme con las normas establecidas por la Contraloría General de la República.

11. Elaborar el proyecto de presupuesto de gastos de la contraloría, el cual remitirá al alcalde o alcaldesa, quien deberá incluirlo sin modificaciones en el proyecto de presupuesto que presentará al Concejo Municipal. La Contraloría está facultada para ejecutar los créditos de su respectivo presupuesto, con sujeción a las leyes, reglamentos y ordenanzas respectivas.

12. Las demás que establezca las leyes u ordenanzas municipales⁵².

Estas funciones antes indicadas, constituyen la función de control que ejerce la Contraloría Municipal, el cual básicamente se puede definir como el control posterior que ha de realizar a las actividades que ejecutan los diversos órganos e instituciones que forman parte del municipio, es necesario destacar que el control previo esta en cabeza del propio órgano que ejecuta las operaciones relativas a los ingresos, gastos y bienes del Estado. El control fiscal es tendente a revisar la ejecución del adecuado control previo. Los numerales del 1 al 4 y los numerales 8 y 9, del artículo 104 de la Ley referida, son relativos a la función primordial de La Contraloría Municipal, que se encuentra establecida en el artículo 75 de La Ley Orgánica del Poder Público Municipal, se refieren al control posterior de los órganos a

⁵² LOPPM (2010) OP CIT.

quienes les corresponde controlar conforme la Ley Orgánica de La Contraloría General de La República y del Sistema Nacional de Control Fiscal y la Ordenanza que regule su creación. El numeral 2 esta referido a la técnica de control denominada inspección y que la ha de realizar en los sitios en que cumplan sus funciones los órganos del poder Público.

Se ha presentado una confusión con respecto al control perceptivo, pues ha sido mal interpretado como control previo y esto no es así, el Control Perceptivo se considera una técnica de control, mediante el cual el funcionario de las Contralorías perciben a través de los sentidos las actuaciones de los demás órganos del Poder Público, así inspeccionen obras en el sitio de las mismas, revisan documentos, realizan auditorias, entre otras, de modo que no puede confundirse con el control previo, que como se ha dicho, esta en manos del propio órgano que ejecuta operaciones a los bienes, ingresos y gastos de los órganos del Poder Público. A fin de revisar mas profundamente el tema, es conveniente tener presente el contenido de la circular N° 01-00000479, de fecha 20 de junio de 2005, emanada de la Contraloría General de La República, que explicando el contenido de la Ley Orgánica del Poder Publico Municipal que derogó la antigua Ley de Régimen Municipal, en materia de las funciones de las Contralorías Municipales, dejo sentado lo siguiente:

*“...Conforme al contenido de la disposición normativa supra transcrita, se colige que a las Contralorías Municipales se les suprimió la competencia para ejercer el **control previo al compromiso y al pago de los gastos con cargo a la Hacienda Pública Municipal** respectiva, tal como lo contemplaba el ordinal 1° del artículo 95 de la derogada Ley Orgánica de Régimen Municipal (Gaceta Oficial N° 4.109 Extraordinaria del 15 de junio de 1989), conservando la atribución para ejercer el **control posterior de los organismos y entes descentralizados**, es decir, en todo el ámbito municipal...*

*...En tal sentido y atendiendo al **principio de legalidad** o de **sujeción de la actividad administrativa al sistema jurídico**, contenido en el artículo 137 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, conforme al cual los Entes que conforman el Poder Público, dentro de este marco de la legalidad, podrán realizar **sólo aquéllas actividades que les hayan sido atribuidas constitucional o legalmente**, los*

Titulares de las Contralorías Municipales **deberán abstenerse de realizar el control previo de los compromisos financieros así como de los pagos de la Administración Pública Activa de la Entidad respectiva;** así como del **control previo de los terrenos ejidales para construcciones.**

Adicionalmente vale acotar, con relación a este aspecto del control previo, que con ocasión de la sanción de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal vigente, se previó en su artículo 125 que: **“Los órganos de control fiscal externo señalados en los numerales 2 al 4 del artículo 43 de esta Ley, se abstendrán de practicar actividades de control previo cuando se aseguren, previa evaluación, que el sistema de control interno del respectivo ente territorial garantiza el cumplimiento de los requisitos señalados en el artículo 38 de esta Ley”** (destacado nuestro).

El criterio de esta Institución Contralora, en cuanto a la aplicación de la disposición normativa en comento, y con la finalidad de que se estableciera un adecuado sistema de control interno, era que esa abstención en el ejercicio del control previo por parte de los órganos de control externo de los municipios, estaba sujeta a dos condiciones, a saber: a) una previa evaluación que al respecto deberá realizar la Contraloría Municipal al sistema de control interno del ente respectivo, ello a tenor de lo prescrito en el artículo 42 numeral 6 y; b) que del resultado de esa evaluación se asegurara que el sistema de control interno está en capacidad de garantizar el cumplimiento de los requisitos del artículo 38 de la Ley Orgánica que rige el funcionamiento de esta Máxima Institución Fiscalizadora.

De allí que sin menoscabo de la atribución que así le estaba conferida a las Contralorías Municipales, en cuanto al ejercicio del control previo de compromisos y gastos de la Hacienda Pública Local, el sistema de control interno de la administración activa respectiva, podía asumir este control previo, conforme a los extremos ya señalados.

En tal sentido, y dado que el ejercicio del control previo corresponderá a la Administración Activa, se recomienda a los titulares de los órganos de control fiscal externo, comunicar a las Máximas Autoridades Jerárquicas de cada Ente sujeto al control de la Contraloría Municipal, que a los fines del estricto cumplimiento de tal competencia, **antes de proceder a la adquisición de bienes o servicios, o a la elaboración de otros contratos que impliquen compromisos financieros, se aseguren del cumplimiento de los requisitos expresamente establecidos en el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal,** ello con la finalidad de velar por la legalidad, veracidad y sinceridad de dichas operaciones, cuyas actividades en esencia deben estar dirigidas a salvaguardar el patrimonio público, a través del manejo transparente y eficaz de los recursos públicos.

A tal efecto, igualmente le corresponde a las Contralorías Municipales, como órgano integrante del Sistema Nacional de Control Fiscal y en ejercicio del principio de colaboración que debe imperar entre los órganos a los que incumbe el ejercicio del poder público, previsto en el artículo 136 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, prestar asesoría a la Administración Activa, a los fines de facilitar la implantación y

establecimiento de un adecuado sistema de control interno en los entes y organismos sujetos a su control.

*Finalmente es de destacar, que de conformidad con lo establecido en el ya mencionado artículo 104 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, se desprende que a las Contralorías Municipales se les suprimió la atribución de llevar el **registro del personal municipal**, anteriormente contemplado en el numeral 11 del artículo 95 de la derogada Ley Orgánica de Régimen Municipal, así como del **registro de contratistas**, por lo que se les exhorta, de manera perentoria, a reestructurar la estructura organizativa del ente de control fiscal de que se trate, en el sentido de remitir los registros actualizados a la Administración Activa respectiva, a los fines de que continúe con su efectivo funcionamiento.⁵³*

Por su parte lo relativo a la función que indica el numeral 5 de la norma bajo comentario, no se visualiza con mucha claridad, pues la elaboración de ese código de cuentas pareciera que es una interferencia de la Contraloría en La Administración activa, la Contraloría lo que debe fijar son las normas y criterios para la recepción de la rendición de cuentas. Establece el artículo 48 de la Ley Orgánica de La Contraloría General de La República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, que el Órgano Contralor puede hacer recomendaciones a los órganos que ha examinado, esas recomendaciones son de obligatorio acatamiento, tienen carácter vinculante, por lo que si no son acatadas los titulares de tales órganos o a quienes les corresponda tomar en consideración las recomendaciones, pueden ser objeto de sanciones establecidas en la propia Ley, mediante el procedimiento de determinación de responsabilidades, de manera que el numeral 6 del artículo 104 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, esta en consonancia con esto.

Los Órganos y entes de la Administración Pública, deben rendir cuentas de sus operaciones conforme al plan que se ha presentado, para ello se deben realizar en sus seno los denominados planes operativos anuales, La Contraloría Municipal, tiene la facultad de recibir la rendición de cuentas y debe realizar el examen selectivo o exhaustivo, así como la

⁵³ Circular N° 01-00000479, de fecha 20 de junio de 2005, emanada de la Contraloría General de La República,

calificación de las cuentas, en la forma y oportunidad que determine la Contraloría General de la República, esto de acuerdo al numeral 7 del artículo 104 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal. Tiene la función también el Contralor, de velar por la formación y actualización anual del inventario de bienes, que corresponde hacer al Alcalde o Alcaldesa, conforme con las normas establecidas por la Contraloría General de la República, pero, pareciera que allí se verifica un error, pues no solo el Alcalde tiene la obligación de realizar el inventario, también esta facultad la tienen los demás órganos del poder Público, al Alcalde le corresponde realizar el inventario de los bienes del ejecutivo, a el Concejo Municipal le corresponde llevar el inventario de sus bienes y lo mismo a La Contraloría, de modo que pareciera desacertado indicar que la actualización anual del inventario de bienes, corresponde hacer al Alcalde o Alcaldesa. Lo dicho en virtud de la autonomía y la separación de poderes.

Lo establecido en el numeral 11 del artículo 104 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, si es una manifestación de la Autonomía de La Contraloría Municipal, pues a su titular le corresponde establecer su plan operativo anual y en ese sentido debe fijar con claridad cual será su presupuesto, por ello puede conforme a dicho numeral, elaborar el proyecto de presupuesto de gastos de la Contraloría, el cual remitirá al Alcalde o Alcaldesa, quien deberá incluirlo sin modificaciones en el proyecto de presupuesto que presentará al Concejo Municipal. La Contraloría está facultada para ejecutar los créditos de su respectivo presupuesto, con sujeción a las Leyes, reglamentos y ordenanzas respectivas, es esta la manifestación de autonomía que debe respetarse a la Contraloría, además de la autonomía orgánica funcional y administrativa. La Ley atribuye otras funciones relativas a control a la Contraloría Municipal que son manifestación del Poder que le ha sido atribuido de controlar a los órganos del Municipio.

Todas estas funciones ha de realizarlas la Contraloría Municipal, dirigiéndolas a todas aquellas personas e instituciones que de cualquier forma, administren, custodien o manejen recursos que pertenecen al municipio, tal como lo dice Eduardo Lara Salazar *“La Contraloría Municipal está debidamente facultada para ejercer su labor en los entes locales, es decir, las entidades descentralizadas, tales como: institutos autónomos, empresas mixtas o de economía social, empresas municipales, mancomunidades, fundaciones, entre otros”*⁵⁴, incluso aquellos particulares que en virtud del cumplimiento de las funciones del Municipio, reciban a través de transferencias aportes de recursos o bienes que corresponden al municipio.

Consejo Local de Planificación Pública.

El Consejo Local de Planificación Pública es el órgano encargado de la planificación integral del gobierno local, esta atribución de este Órgano ha sido dada por el artículo 110 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal y a través de ello manifiesta la función de planificación que estatuye el artículo 75 de la misma ley. Para lograr ese objetivo el Consejo Local de Planificación, o mas concretamente sus miembros, deben tener en cuenta que este pertenece a un sistema de planificación nacional, tal como se refleja en lo establecido en el artículo 13 de la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular, publicada en la Gaceta Oficial de La República Bolivariana de Venezuela, N° 6.011 Extraordinario del 21 de diciembre de 2010, que reza:

“El Consejo Local de Planificación Pública es el órgano encargado de diseñar el Plan Municipal de Desarrollo y los demás planes municipales, en concordancia con los lineamientos que establezca el Plan de Desarrollo económico y Social de la Nación y los demás planes nacionales y estatales, garantizando la participación ciudadana y protagónica en su formulación,

⁵⁴ Eduardo Lara Salazar. La Contraloría Municipal, 03 de agosto de 2010, [Publicación Electrónica (disponible en <http://eduardolarasalazarabogado.blogspot.com/2010/08/la-contraloria-municipal-II.html>) Fecha de consulta 12/10/2011].

*ejecución, seguimiento, evaluación y control, en articulación con el Sistema Nacional de Planificación”.*⁵⁵

La atribución básica de este Órgano municipal, como lo indica su propia denominación, es la de cumplir con la función de planificación que establece el artículo 75 LOPPM, los Consejos Locales de Planificación Pública tienen también la función de promover el desarrollo integral sostenible del Municipio, debe actuar en función de lograr un adecuado nivel de progreso económico, generando la capacidad de lograr ingresos fiscales propios, tomando en cuenta la situación geográfica, elementos históricos, culturales y otros factores relevantes. La Ley Orgánica del Poder Público Municipal de 2010, no establece un catálogo de funciones del Consejo Local de Planificación Pública, simplemente indica de manera genérica la función planificadora de este órgano, que ha de realizarse buscando la integración de los órganos del Municipio, así el artículo 109 LOPPM (2010), indica: *“El Consejo Local de Planificación Pública es el órgano encargado de integrar al gobierno municipal y las comunidades organizadas en el proceso de formación e instrumentación del Plan Municipal de Desarrollo. Su funcionamiento se regirá por lo establecido en la ley especial y en la respectiva ordenanza”.*⁵⁶

De la norma transcrita se observa que el funcionamiento de este órgano, ha de regirse por una ley especial, así las funciones del Consejo Local de Planificación Pública se encuentran establecidas en el artículo 13 de La Ley de Los Consejos Locales de Planificación, publicada en la Gaceta Oficial N° 6.017 Extraordinario del 30 de diciembre del 2010, que indica las funciones que se han de ejercer a través de la máxima expresión de la

⁵⁵ Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular, publicada en la Gaceta Oficial de La República Bolivariana de Venezuela, N° 6.011 Extraordinario del 21 de diciembre de 2010.

⁵⁶ LOPPM (2010) OP. CIT.

actuación del Consejo Local de Planificación, que es la Plenaria, en efecto el artículo referido textualmente indica:

La Plenaria del Consejo Local de Planificación Pública, estará conformada por todos los integrantes establecidos en la presente Ley y para el cumplimiento de sus funciones le corresponde:

1. Impulsar la coordinación y participación ciudadana y protagónica en la formulación, ejecución, seguimiento, evaluación y control del Plan Municipal de Desarrollo, así como de otros planes, programas y acciones que se ejecuten en el municipio.

2. Garantizar que el Plan Municipal de Desarrollo esté debidamente articulado con el Plan Estatal de Desarrollo, Planes de Desarrollo de las Comunas y los Planes Comunitarios de Desarrollo de los Consejos Comunales.

3. Promover y aprobar los procesos de descentralización y transferencia de competencias y servicios desde el municipio hacia las comunas, los consejos comunales, las organizaciones socio-productivas de propiedad social comunal y a las organizaciones sociales, de acuerdo con lo en la ley respectiva.

4. Crear programas permanentes de capacitación dirigidos a elevar el conocimiento de los ciudadanos y ciudadanas acerca de las políticas públicas y el ejercicio de los Poderes Públicos.

5. Formular y promover los proyectos de inversión para el municipio ante el Consejo Estatal de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, el Distrito Motor de Desarrollo y el Consejo Federal de Gobierno.

6. Promover y coordinar con los consejos comunales el diagnóstico participativo con el propósito de determinar las necesidades, problemas, potencialidades y aspiraciones del municipio, en cuanto a inversión se refiere.

7. Garantizar que el proceso de formulación del presupuesto de inversión municipal, se realice mediante el mecanismo del presupuesto participativo.

8. Realizar seguimiento, evaluación y control a la ejecución del Plan Municipal de Desarrollo.

9. Impulsar la coordinación con otros Consejos Locales de Planificación Pública para coadyuarse en la definición, instrumentación y evaluación de planes para el desarrollo de mancomunidades, solicitando, en su caso, la intervención de los poderes nacionales, de los estados y gobiernos de las comunas para tales efectos.

10. Elaborar y aprobar los planes y proyectos destinados a la dotación de obras y servicios esenciales en las comunidades de menor desarrollo relativo, a ser, propuestos ante el Consejo Federal de Gobierno.

11. Atender cualquier información atinente a sus competencias que solicite el gobierno nacional, estatal, municipal, comunal y comunitario, sobre la situación socio-económica del municipio.

12. Coordinar con el Consejo Municipal de Derechos de los niños, niñas y adolescentes, en todo lo referente a las políticas de desarrollo.

13. Elaborar un banco de proyectos que contenga información acerca de los recursos reales y potenciales existentes en el municipio.

14. Promover ante los gobiernos comunitarios, comunales, local, estadal y nacional gestiones que permitan la creación de la infraestructura tecnológica, informativa y comunicacional que amerite el establecimiento de gobiernos electrónicos que sirva de medio para el acceso a los servicios del municipio, así como para la toma de decisiones, de los ciudadanos y ciudadanas.
15. Promover, a nivel municipal, los planes de seguridad y defensa en coordinación con los organismos nacionales respectivos.
16. Establecer acuerdos y convenios con las instituciones de la República en las áreas que requiera el Consejo Local de Planificación Pública.
17. Discutir y aprobar el sistema de información sobre la caracterización de los planes y presupuestos del municipio.
18. Aprobar el proyecto de presupuesto para gastos de funcionamiento del consejo local de planificación pública.
19. Discutir y aprobar el Plan Operativo Anual del Consejo Local de Planificación Pública.
20. Estudiar y emitir opinión sobre el Plan Operativo Anual del Municipio, previo a su aprobación por parte del Alcalde o Alcaldesa.
21. Discutir y aprobar el Reglamento Interno de Funcionamiento.
22. Las demás que establezcan las leyes y reglamentos.⁵⁷

El Consejo Local de Planificación Pública, es en primer momento una instancia de participación, así lo denota su organización, de este forman parte las comunidades organizadas, el órgano ejecutivo y deliberante del municipio, los cuales de manera articulada han de llevar a cabo la gestión planificadora de la unidad político primaria, *“es el Órgano encargado de la Planificación integral y aprueba tanto el Plan Local de Desarrollo Económico y Social Sustentable, como el Plan de Inversiones del gobierno local. Además el Consejo Local de Planificación debe promover y orientar la diversidad municipal y fortalecer el tipo de municipio de que se trate...⁵⁸”*. Las funciones que ha de realizar el Consejo Local de Planificación Pública, se podrían agrupar de la siguiente manera: a.- Funciones propiamente planificadoras o de planificación, aquellas que se encuentran en los numerales 4, 5, 10, 17, 18, 19 y 20 del artículo 13 de la Ley de Los Consejos Locales de Planificación arriba transcrito, b.- Funciones de coordinación, las contenidas en los numerales 1, 6, 9, 12 y 16 de la norma mencionada, c.-

⁵⁷ Ley de Los Consejos Locales de Planificación, publicada en la Gaceta Oficial N° 6.017 Extraordinario del 30 de diciembre del 2010.

⁵⁸ Fortunato González Cruz, OP CIT. Pág. 283

Funciones de Control Social, Información y promoción, aquellas referidas en los numerales 7, 8, 11, 13, 14, 15 y 20 de la misma norma y d.- Funciones de colaboración, las indicadas en los numerales 2 y 3.

Al revisar la gama de las funciones de este órgano se puede observar que son de variada naturaleza y que no se refieren únicamente a la denominada planificación, todo por cuanto se busca que además de ser un órgano que ejerza la función de planificar, sea un órgano que integre la participación ciudadana, tal como lo indica Fortunato Gonzales, “...*Los Consejos Locales de Planificación Pública son mecanismos de participación ciudadana de rango constitucional (Artículo 182)...*”⁵⁹, es el Consejo Local de Planificación Pública un órgano cuyas funciones están dirigidas principalmente a la planificación que debe existir en las materias propias de la administración pública, pero además es un órgano que garantiza la participación de los ciudadanos conforme lo establece la CRBV(1999)

Algunas consideraciones sobre los Institutos Autónomos y Empresas del Municipio:

Aquí se ha dicho, que el Municipio tiene una gama de competencias que le han sido otorgadas y que son atinentes a la vida local, es decir que van dirigidas a satisfacer las necesidades de la población, para ejercer dichas competencias, el municipio posee órganos que a su vez realizan una serie de funciones para materializar dicha competencia, pero por otra parte, el municipio tiene la facultad, de elegir el modo en que gestionara algunas de esas competencias, como por ejemplo, la competencia de desarrollar políticas de vivienda, el turismo local, parques, deporte, entre otros, es decir tiene la facultad de elegir el modo de gestión que considere conveniente, así el artículo 69 LOPPM (2010), se refiere a los modos de gestión de la siguiente forma:

⁵⁹ Fortunato González Cruz, OP CIT. Pág. 282

“...Los municipios tienen la potestad para elegir el modo de gestión que consideren más conveniente para el gobierno y administración de sus competencias. Podrán gestionarlas por sí mismos o por medio de organismos que dependan jerárquicamente de ellos. También podrán hacerlo mediante formas de descentralización funcional o de servicios o mediante la creación de empresas públicas municipales de economía exclusiva o de economía mixta. También podrán contratar con los particulares la gestión de servicios y obras públicas...”⁶⁰

De manera que el municipio puede crear Institutos Autónomos, Empresas Públicas: Fundaciones Asociaciones y otros, por ejemplo un municipio con vocación turística, podrá crear una fundación o un instituto que promueva el turismo local. Estas instituciones han de ser autónomas e independientes, como es de conocimiento, poseen personalidad jurídica propia y pueden administrar los recursos de la forma que se considere adecuada, sometidos siempre a la legislación correspondiente. Sin embargo es preciso destacar que en las funciones de un ente descentralizado o alguna empresa o cualquier ente de los mencionados, se manifiestan las funciones de todos los demás órganos municipales, así el ejecutivo maneja lo relativo a la creación por ejemplo de una empresa o a la transferencia de recursos a la misma, pero el concejo municipal debe dictar la normativa aplicable a tal empresa, el consejo local de planificación, aprueba los planes de creación de estas instancias y la contraloría, en tanto que son personas jurídicas municipales, ejerce el control sobre los recursos fiscales de las mismas. Con respecto a estos modos de gestión, dice José Ignacio Hernández:

“...el artículo 69 reconoce que las competencias municipales podrán ser ejercidas por los propios Municipios o por “medio de organismos que dependan jerárquicamente de ellos. Igualmente, podrán gestionar esas competencias “mediante formas de descentralización funcional o de servicios”, la Ley se refiere así a la gestión de los servicios públicos por la

⁶⁰ LOPPM (2010). OP CIT.

De forma tal que estas personas de derecho publico o privado, creadas por el municipio son instrumentos para ejercer las competencias de este, de una manera mas eficiente y adecuada, ahora bien, lógicamente las funciones de cada uno de ellos dependerá de la naturaleza del mismo, las funciones deben ser establecidas dentro del instrumento legal que les cree y deben ir en consonancia plena con la competencia que pretende desarrollar. No es el objeto de este capitulo, hacer un análisis profundo de este tema, simplemente mencionar que el municipio puede actuar en el sentido que aquí se ha indicado.

En conclusión de lo dicho hasta aquí se puede precisar en primer lugar que los conceptos de competencia y función no son conceptos que signifiquen lo mismo, como erróneamente se cree en no pocas oportunidades, la competencia tiene que ver básicamente con la organización de la administración, mientras que las funciones están vinculadas directamente con la actividad que esta desarrolla, para cumplir o ejercer precisamente la competencia que le ha sido otorgada. En el Municipio, la competencia es la facultad de la organización municipal de actuar en las materias que le son propias de la vida local, pero en si misma la competencia no es una actividad, es mas un derecho para ejercer actividades mas precisamente funciones. Una vez el municipio se divide en órganos distintos, cada uno de ellos han de ejercer únicamente las funciones que le han sido asignadas.

Así, el ejecutivo municipal, a través del alcalde debe ejercer las funciones, que en virtud de la competencia municipal se le ha otorgado a

⁶¹ José Ignacio Hernández González. Colección de Textos Legislativos, 2da Edición, editorial jurídica venezolana, caracas 2005, pág. 347 y 348.

este órgano (La Alcaldía), en ese orden de ideas, las funciones que posee el Alcalde son definidas en el artículo 88 de La Ley Orgánica del Poder Público Municipal, el artículo hace referencia a las atribuciones y obligaciones de este funcionario, sin embargo estas son ciertamente las actividades, las funciones, que ejecuta el Alcalde como representante de la función ejecutiva del Municipio. En el Alcalde se agrupan las funciones de jefatura de gobierno y de la administración, en ese sentido el alcalde debe ejercer las funciones que en este capítulo se han mencionado para materializar las competencias de la unidad político primaria que es el Municipio, es el alcalde la primera autoridad civil del municipio, sin embargo este no está en modo alguno capacitado o dotado de funciones, para intervenir en las competencias o funciones de los demás órganos del Municipio, los cuales deben actuar autónomamente.

Por su parte, el Concejo Municipal, cumple con la denominada, por el artículo 75 LOPPM, función deliberante, en la cual se manifiesta que los concejales actúan deliberando en el concejo municipal, cuando participan en la plenaria del órgano legislando o en otras materias de su competencia, cuando participan en las comisiones del órgano y cuando participan del Consejo Local de Planificación, en este orden de ideas, el artículo 95 de la LOPPM, establece los deberes y atribuciones del Concejo Municipal. Las funciones que ha de ejercer el Concejo Municipal es únicamente de carácter legislativo, aunque ciertamente es la más importante en cuanto a la naturaleza del órgano, para su funcionamiento el Concejo Municipal por ejemplo administra la materia de su personal y además ejerce otras funciones como las de control sobre los demás órganos del Municipio, es el órgano que tiene atribuciones de naturaleza legislativa, política, administrativa y de control, todas consagradas en el artículo 95 de LOPPM.

El órgano que ejerce la función contralora del municipio es La Contraloría Municipal, es el encargado de ejercer funciones tendientes velar

por que los recursos fiscales del municipio sean administrados correctamente como corresponde a las disposiciones legales relativas a la materia, la LOPPM, indica las funciones de este órgano en el artículo 104, y las mismas van dirigidas al cumplimiento de la función contralora, consagrada en el artículo 75 ejusdem, ateniéndose a la autonomía orgánica y funcional de las que esta dotado este órgano. Las funciones de los contralores o contraloras municipales van dirigidas al cumplimiento de las premisas establecidas en el artículo 176 CRBV (1999). La gama de funciones que en este capítulo se han mencionado y que corresponden a la Contraloría Municipal, van dirigidas a dar cumplimiento al cometido de la organización municipal, cuando crea el Órgano Contralor, es decir ejercer la Función Contralora.

Por otra parte el municipio, posee un órgano colegiado, integrado por el alcalde o alcaldesa, los concejales y los miembros de la comunidad debidamente organizada en consejos comunales y las asociaciones civiles o gremiales articuladas a estos, es este órgano el Consejo Local de Planificación, en cuya cabeza esta la función de planificación del municipio, tal como lo expresa la LOPPM, en su artículo 75. Este órgano es una instancia de participación, así lo denota su organización, sus miembros deben, de manera articulada, llevar a cabo la gestión planificadora de la unidad política primaria, ateniéndose a las disposiciones legales que antes se han referido. Las funciones del Consejo Local de Planificación Pública, se pueden clasificar en funciones propiamente planificadoras o de planificación, funciones de coordinación, funciones de Control social, información y promoción y funciones de colaboración entre los distintos órganos y las comunidades del municipio.

De acuerdo a la naturaleza del municipio y facultado por el artículo 69 de LOPPM, este podrá crear entes con personalidad jurídica y patrimonio propio, para ejercer sus competencias, allí en esa creación establecerá el catálogo de las funciones que pueden desarrollar estas instituciones, es decir

es una facultad que viene dada por las autonomía del municipio. De manera que el municipio en su estructura, podrá poseer además de los órganos generales de la organización municipal, una serie de entes creados por el, a los cuales se les asignan funciones atinentes a la vida local y específicas en las materias propias de la competencia municipal.

CAPITULO III

INCIDENCIA DE LOS CONSEJOS COMUNALES EN EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS DEL PODER PÚBLICO MUNICIPAL.

Para entrar a desglosar un tema, relativo a los consejos comunales, es necesario adentrarse un poco en lo que se denomina Participación Ciudadana y como ha sido incorporada al ordenamiento jurídico venezolano, para poder tener claridad en que las organizaciones de ciudadanos, como los consejos comunales, hoy día tienen como finalidad constitucional, participar en las cuestiones que conciernen al desarrollo de los asuntos que pueden interesar a la vida local, mas propiamente vecinal o comunitaria. En ese sentido es conveniente iniciar por recordar que la participación ciudadana en el régimen venezolano ha tenido un origen legal mas que constitucional, ello porque de acuerdo a la Constitución de La República de Venezuela de 1961, la participación era concebida de forma mediata y hoy día de acuerdo a la CRBV (1999), la participación de la comunidad, en los asuntos públicos es inmediata, o al menos así debe serlo.

Participación Ciudadana en el Régimen Constitucional de 1961

En el régimen del 61, se concebía la participación de los ciudadanos en la vida de la república desde el punto de vista de la elección de las autoridades, así se consideraba que los ciudadanos participaban en los asuntos públicos, pues los representantes elegidos actúan por el conglomerado que les eligió, pero la participación directa en la toma de decisiones no se concebía plenitud como hoy día, que la CRBV (1999) inspira y ordena la participación directa y protagónica de los ciudadanos, sin

embargo, la Constitución de La República de Venezuela de 1961, no impedía que se estableciera un régimen de participación ciudadana directa en la toma de decisiones, en este sentido opina Nila Leal González lo siguiente:

Sin embargo la participación ciudadana fue concebida en la legislación patria desde la perspectiva electoral, es decir en términos de la selección de nuestros gobernantes (derecho de elegir) y de la postulación a los cargos (derecho a ser elegido), dejando en un plano marginal la expresión de la participación a través de la influencia que la comunidad pueda ejercer en la toma de decisión y en la elaboración de las políticas públicas. La participación decisión se establece en el texto constitucional en forma indirecta a desarrollarse con la mediación de los partidos políticos.

Salvo las disposiciones contenidas en los Artículos 246 y 165 ejusdem, relativos a la consulta popular directa y obligatoria en sus efectos, en el caso de reforma a la Constitución, de la iniciativa popular de las leyes y de la posibilidad de establecer organismos de carácter consultivo con la participación de los particulares; los mecanismos anteriormente señalados son los fundamentales en el texto constitucional para la incidencia de los ciudadanos en la conducción política de la vida nacional (Álvarez y Morales, 1993:131). Sin embargo, no se observan en la Constitución de 1961 razones de tipo legal que impidan a través de la promulgación de algunas leyes consagrar otros medios de participación.⁶²

En la necesidad de adaptarse a los nuevos tiempos, en que la colectividad requiere participar responsablemente en el desarrollo de las políticas publicas, mas propiamente de la vida local, que es la que interesa inmediatamente al ciudadano, y no habiendo impedimento de tipo constitucional, surgió la necesidad de crear una legislación que garantizare la implementación de la participación ciudadana directa. En ese sentido en 1989, se promulga la Ley Orgánica de Régimen Municipal, en la que estableció una serie de dispositivos que amparan la participación política, de hecho se establece en el titulo decimo de la misma, la denominada *Participación de la Comunidad*, en este titulo de la Ley se establecen normas que facultan a las comunidades a conformar Asociaciones de Vecinos, que

⁶² Nila Leal González. Revista Venezolana de Gerencia Vol. 1, No. 1,1996, 71-84. Vicerectorado Académico - LUZ- ISSN 1315-9984, Pág. 74. Disponible <http://revistas.luz.edu.ve>. Citado el 01/11/2011.

gozaban de personalidad jurídica luego de su inscripción en el registro respectivo. En efecto el artículo 170 que corresponde al título mencionado, indica que es obligación del municipio favorecer la creación de Asociaciones de Vecinos:

Los Municipios y demás entidades locales deben favorecer el desarrollo de las Asociaciones de Vecinos destinadas a la defensa de los intereses colectivos. Deberán, además, facilitar a dichas Asociaciones la más amplia información sobre sus actividades y, dentro de sus posibilidades, el uso de los medios públicos y el beneficio de ayudas económicas para la realización de sus fines, impulsando su participación en la gestión municipal.⁶³

Pero toda la participación establecida en el texto legal que se revisa no quedaba solo allí, se establecieron otra serie de dispositivos a favor de la participación ciudadana, entre los que podemos mencionar el recurso de referéndum, la iniciativa legislativa local, la solicitud de reconsideración de ordenanzas y la revocatoria del Mandato del Alcalde, los Cabildos Abiertos, la pérdida de Investidura de alcaldes y concejales en el control patrimonial de los bienes municipales y la iniciativa popular sobre creación de entidades locales como las asociaciones de vecinos, de manera que a partir de la promulgación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal se fue creando un sistema de participación específicamente a nivel municipal, y esto tiene sentido, por cuanto es ante el municipio donde la población tiene mayor e inmediato acceso y es donde en definitiva le interesa que exista bienestar público. Una nota resaltante de las antiguas Asociaciones de Vecinos es que estas no dependían de algún órgano o ente del poder público, simplemente debían registrarse ante el llamado para la época Registro Subalterno, claro esta, siguiendo lineamientos para la materia que se dictaren en el Municipio. Conviene revisar al respecto lo siguiente:

“...De allí que, con la reforma política que se adelanta en Venezuela a partir de 1989, se promulga la Ley Orgánica de Régimen Municipal la cual establece una serie de mecanismos de participación política como

⁶³ Ley Orgánica de Régimen Municipal (1989). OP. CIT.

la iniciativa legislativa local, el recurso de referéndum, la solicitud de reconsideración de ordenanzas y la revocatoria del Mandato del Alcalde. Además pueden mencionarse los Cabildos Abiertos, la pérdida de Investidura de alcaldes y concejales en el control patrimonial de los bienes municipales y la iniciativa popular sobre creación de entidades locales. La Legislación Municipal también establece el Reglamento para la participación-gestión por medio de las Asociaciones de Vecinos como expresión organizada de las comunidades y la posibilidad de constituir otras formas organizativas comunitarias, se establecen mecanismos de participación a través de los cuales, la comunidad puede incidir en la gestión de los servicios públicos locales...”⁶⁴

En cuanto a lo dicho sobre el registro y creación de las Asociaciones de Vecinos, en el sentido a que no se encontraban adscritas a ningún órgano del poder público, municipal, estatal o nacional, el artículo 172 de La Ley Orgánica de Régimen Municipal (1989), establecía: *“Para adquirir personalidad jurídica las Asociaciones de Vecinos deberán inscribir su Acta Constitutiva y Estatutos en la correspondiente Oficina Subalterna de Registro”*, de manera que lo único que determinaba la creación de la Asociación de Vecinos era su inscripción en el Registro, con lo cual adquirirían personalidad jurídica, el otro requisito para determinar el ámbito espacial de la Asociación de Vecinos radicaba en que estos podrían crear sus asociaciones de acuerdo al ámbito que dictaminara el mismo municipio, en este sentido el artículo 173 de la Ley antes mencionada indicaba: *“Los vecinos que integran una comunidad con lazos y vínculos permanentes en un barrio, vecindad o urbanización de acuerdo al ámbito especial que determine la Oficina Municipal que tenga a su cargo la planificación urbana, podrán constituir una Asociación de Vecinos, la cual tendrá personalidad jurídica...”*.

En líneas generales y a pesar de que este régimen de participación no se encontraba dispuesto con rango constitucional, puede decirse que fue un notable avance de la legislación patria en la materia, pues de una u otra forma se logró la integración de las comunidades a la gestión pública local, que es como se ha dicho, el ámbito más propicio para que los ciudadanos

⁶⁴ Nila Leal González, OP CIT. Pág. 75

participen, por si o por medio de los conglomerados o asociaciones creadas a tal fin. Las asociaciones de vecinos debían actuar conjuntamente con el Municipio sin entrar a competir en la esfera de las competencias de este. Hoy día, el régimen de participación se encuentra establecido directamente en la CRBV (1999), en ese sentido se ha creado la teoría y se ha llevado a la practica, de un poder popular o comunal, en el cual las comunidades organizadas participan activa y directamente en la realización de las políticas publicas, por parte de los poderes públicos, principalmente del municipal.

Participación Ciudadana bajo la CRBV (1999)

La participación es un principio clave en nuestro sistema democrático actual, ya desde el artículo 6 de la CRBV 1999, se indica como característica del gobierno de la República, que este es participativo, del mismo modo el artículo 62 CRBV de 1999, se refiere claramente a la participación de los ciudadanos, esta norma menciona que los ciudadanos pueden participar directa e indirectamente, en los asuntos públicos, en efecto establece:

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

La participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo. Es obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica.”⁶⁵

Como se observa entonces, la participación ciudadana es un derecho de todos los individuos, quienes pueden participar a través de representantes elegidos, pero también directamente y, dicha participación se constituye en el medio necesario para garantizar el protagonismo de los estos y así lograr el desarrollo individual y colectivo. De esta norma se infiere además, que uno de los objetivos fundamentales de la participación es lograr el desarrollo de cada individuo y este en conjunto como sociedad, ahora bien, para lograr

⁶⁵ CRBV (1999) OP CIT.

esto, la comunidad integrada debe buscar que la gestión gubernamental se mejore cada día, que exista calidad en la gestión de los asuntos públicos, para ello, las organizaciones sociales, deben impulsar proyectos, intervenir en la formación y ejecución de los planes de gestión pública y controlar de alguna manera la gestión de los organismos públicos. Esa participación ciudadana en el nivel donde se acerca más a la posibilidad de desarrollarse es en el ámbito de la vida local o municipal, en los niveles estatal y nacional, es más difícil lograr una efectiva participación de la colectividad.

“...El tema central a resolver cuando se trata de participación democrática, es determinar como y en que lugar la misma puede realizarse. Solo en los niveles territoriales inferiores de la organización del Estado es que se puede montar una organización participativa que permita la incorporación del ciudadano individual, o en grupos o en comunidades, en la vida pública, y particularmente, en la toma de decisiones publicas generales o de orden administrativo...”⁶⁶

De lo dicho se observa a rasgos generales las características y las finalidades de la participación, sin embargo es preciso observar también, como se ha mencionado en la cita anterior, que la participación, al menos la directa se hace palpable con mas presencia es en las gestiones públicas de los municipios, *“...son varios los organismos constitucionalmente delineados como mecanismos para desarrollar la democracia participativa ... el consejo federal de gobierno (Art. 185), los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Publicas (Art. 166) y en el ámbito local los Consejos Locales de Planificación Publica (Art. 182)...”⁶⁷* de las instancias de participación mencionadas, la única que forma parte como integrante del poder público, es el Consejo Local de Planificación Publica, tal como se ha indicado en los capítulos anteriores, de manera que la participación en el municipio se convierte en manifestación, no solo de el derecho que tienen los ciudadanos a participar, sino en manifestación del Poder Público. Es del

⁶⁶ José Luis Villegas Moreno, Derecho Administrativo Municipal, Librería y Galería Sin Limite C.A., Primera Edición año 2007, Pág. 154

⁶⁷ José Luis Villegas Moreno, OP cit. Pág. 267

principio de Participación Ciudadana, establecido en la CRBV (1999), de donde surge el fundamento, para que en Venezuela se crearan las organizaciones de ciudadanos, denominadas consejos comunales.

La Comuna fundamentada en la Participación Ciudadana y su menoscabo al Municipio.

Durante el desarrollo de este trabajo, se ha dicho en reiteradas ocasiones, que el Municipio es la unidad político primaria de la república, lo cual ha sido establecido así por la propia CRBV (1999) en su artículo 176, el mismo texto constitucional que consagra la participación ciudadana de la cual ha surgido la instauración en Venezuela del denominado poder popular. Este llamado poder popular ha tenido su basamento en la institucionalización de la Democracia Participativa y Protagónica que propugna la CRBV (1999), pero con el desarrollo de dicho poder, pareciera que se busca menguar las competencias de las estructuras del poder público, principalmente el municipal, que ha sido establecido constitucionalmente, lo dicho es fundamentado por la idea de que los municipios actualmente no responden a las exigencias sociales, sostienen trabas de tipo burocrático y viejos vicios que no permiten que el poder llegue efectivamente al pueblo. De hecho así lo afirma Augusto N. Lapp M. en su artículo “El Municipio y la Comuna: convivencia o conflicto en el gobierno local”:

“Como podrá observar el lector, las funciones y atribuciones del Municipio venezolano son amplísimas. Sin embargo, pese a todo el desarrollo y actualizaciones del régimen legal de los municipios, desde hace algún tiempo amplios sectores políticos y sociales han venido cuestionando con insistencia la eficacia de su labor de promoción, gestión y administración de los asuntos públicos de las ciudades, razón por la cual plantean que los municipios deberían ser sustituidos o complementados por las comunas. Los argumentos más destacados a favor de la sustitución se fundamentan en que las instituciones municipales son parte estructural del Estado burocrático; que la incidencia de las municipalidades en la promoción del desarrollo económico y productivo local es muy baja; que la eficiencia en la prestación de servicios básicos para la comunidad deja mucho que desear, así como su capacidad de reacción ante situaciones de emergencia o catastróficas es generalmente nula. Al mismo tiempo, a las anteriores deficiencias se agrega el reclamo de que los municipios reproducen los privilegios y defectos de las

formas representativa de gobierno; que su estructura jerárquica y burocrática marcan distancia o impiden la participación protagónica del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública municipal; que las entidades locales, como las parroquias y sus juntas parroquiales, supuestamente creadas con el objeto de desconcentrar la gestión municipal, promover la participación ciudadana y una mejor prestación de los servicios públicos, no cuentan con proyectos ni recursos propios, son en su gran mayoría desconocidas, y generalmente no aplican ninguno de los medios de participación contemplados en la Constitución y en la ley (Véase al respecto el revelador reportaje con entrevistas efectuado por el Equipo NOTUY de Últimas Noticias, 28/08/05)....⁶⁸

Como se puede apreciar, según esta tesis el municipio prácticamente se ha convertido en una estructura inservible que no permite la Participación Ciudadana, por ello se justifica la creación de una estructura que si la garantice. Por ello es preciso tener presente que se esta al frente de un denominado poder popular, que busca actuar paralelamente al Poder Público Municipal o tal vez suprimirlo del contexto nacional. Sin embargo el conflicto existente es que el Poder Público Municipal, ejercido por el Municipio, es el que se encuentra establecido en la CRBV (1.999) como unidad político territorial, mientras que el llamado poder comunal solo se fundamenta en el poder popular que constitucionalmente es la Participación Ciudadana, que a su vez es un derecho que deben garantizar todas las entidades político territoriales que establece la misma CRBV (1.999).

Por lo cual, puede decirse que los cambios que se pretenden abordar en Venezuela van mas allá de razones jurídicas que den argumentos claros, las razones parecen ser políticas, de hecho el articulo antes citado continua haciendo énfasis en que el Municipio venezolano es una estructura que pertenece al estado cargado de burocracia que se heredó de la cuarta república (es decir el periodo que abarco desde 1961 a 1999) y, por tanto es necesario cambiarlo para lograr los objetivos que el actual gobierno se ha planteado. Sin embargo la manera como se han establecido la conformación

⁶⁸ Augusto N. Lapp M. El Municipio y la Comuna: convivencia o conflicto en el gobierno local. [Fecha de publicación: 28-02-2011, (Artículo Electrónico) Disponible en <http://www.aporrea.org.ve>, citado el día 03/11/2011].

de los consejos comunales y las comunas, justificándose en el poder popular o en que son instancias de participación, menoscaban la autonomía municipal, que como se ha dicho esta instaurada en la Constitución Nacional de 1999, los argumentos dados para ello entre otros son los siguientes:

Tal parece que, como acontece en cualquier organización, aquí también se demuestra que la efectividad de los municipios no sólo es un asunto estructural-funcional, sino que también es un problema cultural-conductual de sus miembros. Según afirma Víctor Álvarez (2011), "La Revolución Bolivariana heredó el Estado burocrático de la IV República y ha tenido que abrirse paso con mucha dificultad, en medio de un marco legal diseñado a favor de los poderosos y un entorno institucional plagado de muchos funcionarios comprometidos con el viejo orden que, al actuar con negligencia para sabotear la gestión de gobierno, obligaron a crear las misiones sociales como un gobierno paralelo. El nuevo Estado revolucionario aún no ha sido construido".

Por su parte, en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de las Comunas se plantea que "uno de los aspectos que se confabula contra la capacidad del Estado para ejecutar políticas, se refleja en la distancia que el pueblo debe recorrer para alcanzar el centro de toma de decisiones, independientemente del gobierno territorial a que hacer referencia (nacional, estatal o municipal), entre una ciudad y el ámbito territorial que lo rodea; de ahí el desequilibrio territorial existente y los resquicios que diferencian a una región de otra en cuanto al funcionamiento de sus servicios y hasta la existencia o no de estos".⁶⁹

Otra de las visiones que posee el sistema de gobierno que de a poco se va implementando en Venezuela, es la que se plantea de crear un denominado estado comunal, fundamentado en la participación de los ciudadanos o poder popular, ese estado comunal como su propio nombre lo indica requiere necesariamente de la organización y desarrollo de los consejos comunales y las comunas, esto es una visión en la que supuestamente el poder sería ejercido directamente por el pueblo y no por estructuras de poder público como el Municipio. Sin embargo en la práctica ello se encuentra influenciado de una fuerte dosis de dependencia del poder central, pues es este quien a través del Ministerio con competencia en materia comunal va a delinear los pasos a seguir de cada grupo social organizado en consejos comunales y comunas, tal como más adelante se

⁶⁹ Augusto N. Lapp M. OP. CIT.

podrá observar. Según una visión crítica lo dicho anteriormente, Miguel González Marregot, dice que esta nueva estructura que se implementa, tiene que ver con razones de tipo ideológico:

“El Estado comunal representa la visión más específica del socialismo que propone el actual gobierno para Venezuela. La Ley Orgánica de las Comunas (artículo 4), define al Estado comunal como una forma de organización político-social en la cual, el poder sería ejercido directamente por el pueblo; a través de los autogobiernos comunales, con un modelo económico de propiedad social y de desarrollo endógeno y sustentable, que permita alcanzar la suprema felicidad a las venezolanas y los venezolanos en la sociedad socialista y, cuya célula fundamental en su conformación, es la comuna.

Nos queda claro que, el Estado comunal traería consigo, al menos: un nuevo ordenamiento territorial, basado en los distritos motores y las comunas, un modelo económico fundamentado en la planificación centralizada, la propiedad social y el trueque y una nueva concepción de las formas de participación ciudadana en la gestión de gobierno tutelada del Estado...”⁷⁰

De manera que de acuerdo a la visión socialista, que se propone como modelo para Venezuela, se creara una nueva distribución territorial del Poder lo que permite una nueva distribución de las facultades y competencias que comporta el Poder Público. Esa nueva división del poder público de manera territorial siempre estará influenciada directamente por el poder nacional. La comuna pasa a ser la célula fundamental del nuevo modelo de estado, dejando de lado la unidad político primaria que establece actualmente la CRBV (1999). Las comunas son parte de la división del territorio pero no forman parte de los municipios ni los municipios forman parte de ellas, como ocurre con otras instancias como las parroquias, los distritos metropolitanos, las mancomunidades entre otros.

“El primer elemento crucial en la propuesta del Estado comunal es la creación de un nuevo ordenamiento territorial para el país, que permitiera la consolidación de una redistribución de las instancias del poder y que también como lo anuncia cada una de sus leyes vinculadas, la construcción del socialismo como modelo de sociedad para Venezuela. Y ese nuevo ordenamiento territorial se ha definido con una visión centralista y concentradora del poder mediante dos modalidades “organizativas”; a saber: los distritos motores de desarrollo y las comunas...”

⁷⁰Miguel González Marregot. Sobre el Estado Comunal. [Fecha de publicación: 28-02-2011, (Artículo Electrónico) Disponible en <http://www.analitica.com>. citado el día 03/11/2011].

En la propuesta oficialista, la comuna representa la célula fundamental del nuevo Estado comunal. La comuna está concebida como un "espacio local socialista" que se conformarían a partir de comunidades vecinas y que se desarrollarían bajo un régimen de producción social (que por cierto, no reconoce la propiedad privada) y socialista centralizado, contemplado en el Plan Nacional de Desarrollo. La definición de espacio socialista otorgada a la comuna, reduce sus posibilidades de consolidación práctica, por dos razones fundamentales. Primero, porque excluye a toda aquella población que no suscriba esa propuesta ideológica; y por ende, lo que consigue es promocionar rechazo de amplios sectores poblacionales a una pretendida imposición ideológica y, segundo, debilita y relativiza la base jurídica de la comuna al ubicarla al margen de los mandatos de la Constitución Bolivariana. Bajo este concepto, la comuna se nos asemeja a una figura similar al "falansterio" propuesto por aquellos socialistas utópicos franceses, de hace ya casi trescientos años atrás. Otra debilidad que presentan las comunas está relacionada con los procesos para la definición de su territorio (ámbito espacial); pues este se reduce a una aprobación asamblearia sin mayores criterios institucionales, técnicos y socio-demográficos..."⁷¹

Como se ha dicho, se pretende instaurar una nueva forma de estado, pero esto encuentra interferencia en la CRBV (1.999), por cuanto lo único que fundamentaría a esa nueva forma de distribución territorial es La Participación Ciudadana, sin embargo a la luz de la división político territorial que establece la propia CRBV (1999), no podría crearse esa nueva estructura, por cuanto se define, como unidad político primaria con personalidad jurídica al Municipio. Es decir, de acuerdo al orden constitucional actual, el municipio y no otra unidad político territorial, es quien debería lograr en primacía el derecho de las comunidades a participar activamente de acuerdo a los preceptos de la participación ciudadana.

Por ello, el legislador no ha eliminado textualmente a los Municipios del orden territorial venezolano, sino que a creado las comunas paralelamente a estos, sin embargo ello genera ciertos conflictos, por ejemplo, la comuna se crea teniendo como base territorial al territorio de un municipio, pero no le es aplicable la legislación que se dicte dentro del mismo, ya que ella puede tener sus propios instrumentos legales, por otra parte las comunas forman parte del Consejo Local de Planificación Pública,

⁷¹ Miguel González Marregot. OP. CIT.

que tiene fundamento en la CRBV (1999) y en la LOPPM (2010), pues deben elegir voceros que les representen ante este, entonces en ese caso no queda claro que régimen legal se aplica, si el de la comuna o el del municipio. Continúa el autor citado anteriormente haciendo un análisis sobre el particular de la manera siguiente:

“Un elemento interesante en la conformación territorial del Estado comunal, es la relación contradictoria entre la comuna y el municipio. En la reciente reforma de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal se incorpora a las comunas como entidades locales exceptuadas de la aplicación de los instrumentos jurídicos municipales –como las ordenanzas- y diferentes leyes sobre el régimen municipal en cuanto a su organización y funcionamiento; pero de manera contradictoria, las comunas requieren de recursos presupuestarios de los municipios; además de su articulación mediante los consejos comunales a la planificación local y su obligatorio ajuste a los planes municipales y al sistema nacional de planificación.

Otro enredo similar ocurre con la relación institucional de las comunas y los Consejos Locales de Planificación Pública (CLPP), que son entidades creadas por la Constitución Bolivariana y regidas por su propia ley y la Ley Orgánica del Poder Público Municipal. En este caso particular, las comunas tendrían derechos a elegir representantes o voceros en los Consejos Locales de Planificación Pública. ¿Cómo entonces, están exceptuadas las comunas de las normas que rigen la vida municipal, si dependen del municipio y participarán en sus mecanismos institucionales de participación ciudadana en la gestión pública local?

Bajo esas condiciones institucionales, parece difícil que se realicen transferencias de servicios y recursos de los municipios hacia las comunas, si estas últimas entidades no se ajustan al marco jurídico y de competencias de los municipios. No cabe duda que, esta situación se agravará cuando una comuna se extienda en un lote de terreno que comprenda dos o más municipios por la diversidad de los regímenes de gestión, la situación institucional de cada municipio y sus realidades geopolíticas micro-locales, las expectativas de la población afectada y los mecanismos de rendición de cuentas, que tienen obligatoriamente que establecerse entre las parte involucradas...”⁷²

La diferencia fundamental del modelo de estado plasmado en la CRBV (1999) y el que se ha venido implementando con la instauración del poder comunal, radica en la alta dosis de centralismo que posee este segundo, mientras que en el primero se busca la descentralización y el acercamiento del ejercicio del poder a la población a través de estructuras con autonomía e independencia como son los municipios, en el modelo del poder comunal, las

⁷² Miguel González Marregot OP. CIT.

instituciones que lo representan tienen una alta dependencia del poder central o nacional, quien indica las líneas a seguir para instaurar y desarrollar las unidades políticas territoriales que propugna. La autonomía de las entidades federales menores, como el consejo comunal y las comunas, en materia de planificación y ejecución de los planes objetivos y metas, quedan muy disminuidas y sujetas a la discrecionalidad de la burocracia del gobierno central.

La Comuna y su paralelismo con el Municipio.

En fecha 21 de diciembre de 2010, en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, Número 6.011 Extraordinaria, se publicó la Ley Orgánica de Las Comunas, cuyo objetivo fundamental es, según el artículo primero de la propia Ley, desarrollar y fortalecer el Poder Popular, en ese sentido establece las normas que según el legislador deben regular la constitución, conformación, organización y funcionamiento de la Comuna, la cual es definida, en el mismo texto como una entidad local, en donde los ciudadanos y ciudadanas en el ejercicio del Poder Popular, ejercen el pleno derecho de la soberanía y desarrollan la participación protagónica mediante formas de autogobierno para la edificación del estado comunal, en el marco del Estado democrático y social de derecho y de justicia, de manera que comienza a definirse la comuna como una entidad local donde los ciudadanos ejercen participación para autogobernarse y autogestionar las cuestiones propias de la vida comunal.

Estructura Orgánica de La Comuna.

La comuna, de acuerdo a la Ley antes mencionada, posee diversos órganos que se asemejan a la estructura del municipio, posee el denominado Parlamento Comunal, el Consejo Ejecutivo, el Consejo de Planificación Comunal y el Consejo de Contraloría Comunal, además de otros órganos como el Banco de la Comuna y el Consejo Económico Comunal. De primeras se observa que pareciera tener la misma estructura del Municipio, pues los

órganos más resaltantes tienen la misma denominación y prácticamente de su naturaleza se deriva que las funciones que realizan se asemejan a las de la unidad político primaria.

El Consejo Parlamentario Comunal.

Conformado por representantes de los consejos comunales que integran la comuna y que tendría las facultades de sancionar materias de sus competencias, entre ellas aprobar el Plan de Desarrollo Comunal, sancionar las cartas comunales, aprobar los proyectos que sean sometidos a su consideración por el Consejo Ejecutivo, debatir y aprobar los proyectos de solicitudes, a los entes político-territoriales del Poder Público, de transferencias de competencias y servicios a la Comuna.

Por otra parte tiene competencia para aprobar los informes que le deben presentar el Consejo Ejecutivo, el Consejo de Planificación Comunal, el Consejo de Economía Comunal, el Banco de la Comuna y el Consejo de Contraloría Comunal, ordenar la publicación en gaceta comunal del Plan de Desarrollo Comunal, las cartas comunales y demás decisiones y asuntos que considere de interés general para los habitantes de la Comuna, entre otras que se encuentran contenidas en el artículo 22 de La Ley Orgánica de Las Comunas (2010). En fin, la nota resaltante es que al igual que el municipio, la comuna posee un órgano deliberante como el Concejo Municipal, que en su caso, se denomina Parlamento Comunal y se integra por voceros de los Consejos Comunales elegidos dentro del seno de los mismos.

De lo dicho anteriormente, es de resaltar que la comuna posee incluso un mecanismo de publicación de sus actos como es la Gaceta Comunal, es decir, poseen en este sentido similitud con los demás niveles territoriales en los que se subdivide el poder público. Aunque parece un punto de muy poca relevancia, hasta el momento las Gacetas Oficiales, tenían su existencia en los niveles nacional, estatal y municipal, al incorporar las denominada Gacetas Comunal, podría dar la idea de que se está en presencia de una

nueva división político territorial con esta institución de las comunas que además pueden ser conformadas dentro del territorio de una o varias unidades político primarias o municipios. Para la conformación de una comuna lo relevante es la existencia de consejos comunales, de la Ley pareciera que nada importa para ello la existencia del Municipio, a pesar de que de acuerdo a la LPPM(2010), incluye dentro de si a las comunas. En este orden de ideas pareciera tener sentido lo expresado por Allan Brewer Carías:

“...lo que estableció es un sistema institucional centralizado para la supuesta participación popular, denominado “del Poder Popular”, en paralelo e ignorando la propia existencia del régimen municipal, en el cual se concibe a la “comunidad” fuera del mismo Municipio, organizada en Consejos Comunales, que “en el marco constitucional de la democracia participativa y protagónica”, se han regulado como “instancias de participación, articulación e integración entre las diversas organizaciones comunitarias, grupos sociales y los ciudadanos...”⁷³

El Consejo Ejecutivo comunal:

Por otra parte, la comuna al igual que la unidad político primaria, posee dentro de su estructura un órgano ejecutivo, que se denomina el Consejo Ejecutivo, encargado de ejecutar las decisiones del parlamento comunal como máxima instancia del autogobierno de la comuna, se integra, como se ha dicho anteriormente, con representantes de los consejos comunales, que son elegidos, unos dentro del parlamento comunal y otros elegidos del seno de las organizaciones socioproductivas que se encuentren integradas al parlamento comunal, todo tal como lo expresa el artículo 27 de La Ley Orgánica de Las Comunas (2010), las funciones de este órgano

⁷³ Allan R. Brewer-Carías, El inicio de la desmunicipalización en Venezuela: La Organización del Poder Popular Para Eliminar la Descentralización, La Democracia Representativa y la Participación a Nivel Local, Disponible en <http://www.allanbrewercarias.com/>, citado el 22 de octubre de 2011. Pág. 2.

radican en la ejecución de los planes de acción que deben surgir del parlamento comunal, las funciones de este se encuentran especificadas en el artículo 29 de la Ley en comentario que indica textualmente:

“El Consejo Ejecutivo es la instancia de ejecución de las decisiones del Parlamento Comunal, con las siguientes funciones:

- 1. Ejercer de manera conjunta la representación legal de la Comuna.*
- 2. Refrendar y ejecutar los lineamientos estratégicos y económicos establecidos en el Plan de Desarrollo Comunal, elaborado de conformidad con el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, el Plan Regional de Desarrollo y los emanados del Consejo Federal de Gobierno.*
- 3. Refrendar y publicar en la gaceta comunal las cartas comunales, así como las decisiones del Parlamento Comunal que sean de carácter vinculante para los habitantes de la Comuna.*
- 4. Publicar en la gaceta comunal las informaciones del Banco de la Comuna que sean de interés para los habitantes de la Comuna.*
- 5. Formular el presupuesto de la Comuna y someterlo a la consideración del Parlamento Comunal.*
- 6. Convocar al Parlamento Comunal a sesiones extraordinarias.*
- 7. Coordinar con los comités permanentes de gestión la formulación de proyectos a ser sometidos a la consideración del Parlamento Comunal.*
- 8. Promover formas autogestionarias que provengan de la iniciativa de las organizaciones del Poder Popular.*
- 9. Gestionar ante las instancias del Poder Público las transferencias de las atribuciones y servicios que hayan sido aprobados por el Parlamento Comunal.*
- 10. Suscribir los convenios de transferencia de atribuciones y servicios que hayan sido acordados a la Comuna.*
- 11. Someter a la consideración del Parlamento Comunal proyectos y propuestas derivados del estudio de los consejos comunales y sus comités de trabajo.*
- 12. Preparar la agenda de las sesiones ordinarias del Parlamento Comunal.*
- 13. Articular sus actividades con los consejos comunales y sus comités de trabajo.*
- 14. Resguardar el archivo de los documentos fundacionales de la Comuna.*
- 15. Las demás que determine la presente Ley y su Reglamento”.*⁷⁴

Consejo de Planificación Comunal

Posee también la comuna dentro de su organización, un consejo de planificación, denominado Consejo de Planificación Comunal, este debe

⁷⁴ Ley Orgánica de Las Comunas. Publicada en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, Número 6.011 Extraordinaria de fecha 21 de diciembre de 2010.

realizar lo concerniente a las políticas de planificación emanadas del poder publico nacional y articularlas con los demás poderes públicos. Los consejos comunales, forman parte de el Consejo Local de Planificación en el municipio, del Consejo Estatal de Planificación y también forman parte del Consejo Comunal de Planificación, es decir tienen participación prácticamente en todo, justificado ello, por el ejercicio de lo que se ha llamado poder popular. El Consejo de Planificación Comunal debe coordinar conjuntamente con la comunidad, elaborar un plan comunal de desarrollo en el que se deben establecer las acciones, planes, actividades, entre otros y los objetivos que debe alcanzar la comuna. La actuación de órgano planificador de la Comuna, debe adaptarse a los lineamientos nacionales y a la legislación nacional en materia de planificación. La Ley Orgánica de Las Comunas (2010), establece las finalidades de esta instancia en su artículo 34 de la siguiente forma:

“El Consejo de Planificación Comunal tiene como finalidad:

- 1. Servir de instancia de deliberación, discusión y coordinación entre las instancias de participación popular y las comunidades organizadas, con miras a armonizar la formulación, aprobación, ejecución y control de los diversos planes y proyectos.*
- 2. Adecuar el Plan de Desarrollo Comunal al Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación y demás planes estratégicos nacionales; al Plan de Desarrollo Regional y a los lineamientos establecidos en el decreto de creación del Distrito Motor de Desarrollo al que pertenezca la Comuna.*
- 3. Incentivar a los consejos comunales existentes en el ámbito geográfico de la Comuna, al ejercicio del ciclo comunal en todas sus fases”.*⁷⁵

Consejo de Contraloría Comunal

Además de un Órgano Parlamentario y uno de Planificación, La Comuna tiene dentro de su estructura un órgano Contralor, que recibe por nombre Consejo de Contraloría Comunal, en este sentido se observa que la estructura de las Comunas es de mucha semejanza a la del Municipio. El consejo de contraloría comunal, según el artículo 45 de la Ley Orgánica de

⁷⁵ Ley Orgánica de Las Comunas OP CIT.

La Comunas (2010), se define como una instancia que se encarga de la vigilancia, supervisión, evaluación y control social, sobre los proyectos, planes y actividades de interés colectivo que en el ámbito territorial de la Comuna, sean ejecutadas por miembros del llamado Poder Popular o del Poder Publico, es decir deberá controlar las acciones de la organización a la cual corresponden, pero también pueden controlar a los demás poderes públicos, desde allí surge entonces el concepto de Contraloría Social o Control Social, que según Hilda Herrera Brito, se define se define como:

“...la máxima expresión de la democracia participativa por la cual las comunidades ejercen acciones de control, vigilancia y evaluación para lograr el cumplimiento de los objetivos de los programas sociales, fomentando así, la responsabilidad ciudadana en la construcción del poder político, y evitando que los recursos se desvíen hacia intereses ajenos al pueblo.

En términos de significación, La Contraloría Social es un proceso individual y/o colectivo, mediante una iniciativa que procura intervenir en cualquiera de las etapas de la gestión de políticas públicas, para lograr como fin último, una mayor satisfacción ciudadana y de la comunidad. En este sentido los que hacen contraloría son uno o más ciudadanos, organizados o no, con o sin figura jurídica, que actúan en el ámbito específico de una actividad global.

Importa señalar que a parir del derecho constitucional consagrado en el artículo 62 de nuestra Carta Magna, el control social se ejerce no solo en la construcción de calles, escalinatas, vías de comunicación o viviendas, sino de todos los proyectos sociales, educativos, sanitarios, deportivos, culturales, etc. Que realice cualquier institución pública e su localidad y que no es a posteriori sobre sus resultados, sino sobre todas las fases de su ejecución...”⁷⁶

Dentro del poder popular se justifica también la existencia del control social, que se ejerce directamente por los ciudadanos, de manera individual o por medio de órganos como el Consejo de Contraloría Comunal, es de resaltar que en materia municipal, el Órgano Contralor solo ejerce control posterior como se ha definido en capítulos anteriores de este trabajo, sin embargo en matrería del control o en las comunas, mas propiamente el control social, este incide en todas las etapas de ejecución de actividades, programas o proyectos, es decir, control previo o posterior. En la legislación

⁷⁶ Hilda Herrera Brito. Contraloría Social, Ejercicio del Poder Popular. Liven Editores C.A, Caracas 2009, Pág. 13.

ordinaria de la materia, el control previo lo debe ejercer quien ejecuta la actividad, programa o proyecto, en lo atinente a lo que aquí se estudia, el control que realiza la contraloría social, en este caso el Consejo de Contraloría Comunal, es como se ha dicho, en todas las etapas. De lo dicho hasta aquí, es preciso tener en consideración las similitudes que posee la Comuna con respecto al Municipio, en el sentido de su estructura en cuanto a sus cuatro principales órganos de refiere.

Se puede decir entonces que La Comuna tiene un paralelismo con el Municipio, pues este, posee un Órgano Ejecutivo encabezado por el Alcalde, la Comuna posee también un Órgano Ejecutivo encabezado por el Consejo Ejecutivo Municipal, en ejercicio de la función deliberante que es también Parlamentaria, el Municipio posee un Consejo Municipal, La Comuna posee el llamado Parlamento Comunal, la unidad político primaria de La República tiene dentro de su estructura un Consejo Local de Planificación Pública y la Comuna también posee un órgano de planificación, que recibe el nombre de Consejo de Planificación Comunal y por último se puede decir, que el Municipio posee la Contraloría Municipal y la Comuna posee un órgano contralor que es el Consejo de Contraloría Comunal.

Es de resaltar que los integrantes de las comunas, son básicamente los consejos comunales, los cuales tienen participación en las cuestiones propias del Poder Público Municipal, de hecho están llamados a formar parte del Consejo Local de Planificación como órgano planificador de la gestión del Municipio, pero por su parte el Poder Público Municipal, no tiene ninguna participación en la creación o conformación de las comunas. De lo dicho pudiera indicarse que las comunas parecen ser un sistema paralelo de gobierno, porque las demás instancias locales, como los distritos metropolitanos, las parroquias y las mancomunidades, requieren necesariamente de la intervención del municipio, en materia de las comunas

la unidad político primaria de La República, queda totalmente relegada, nada tiene que ver con el Municipio.

Las Comunas son una instancia local, sin embargo se encuentra en entredicho al autonomía que pueda tener como tal, puesto que dependen directamente del Poder Público Nacional, el cual a través del ministerio con competencia, del ejecutivo nacional, dictara las líneas a seguir en la manera de actuar de las comunas, para alcanzar sus objetivos, lograr sus metas y desarrollar sus competencias. De manera que las comunas, a diferencia de los municipios no poseen una autonomía bien definida y parecieran ser una extensión del poder nacional a nivel local. Por ello podría reiterarse lo que se ha dicho con anterioridad, pareciese que el régimen de las comunas basado en el poder popular que depende del ejecutivo nacional, busca desmunicipalizar la república y así aplicar las políticas centrales en los mas mínimos niveles territoriales, prescindiendo de la autonomía que puedan tener, los habitantes de esos mismos niveles. En efecto el artículo 63 de la Ley Orgánica de Las Comunas (2010), establece:

“...El Ministerio Poder Popular con competencia en materia de participación ciudadana, de conformidad con lo establecido en la presente Ley, dictará los lineamientos estratégicos y normas técnicas para el desarrollo y consolidación de las comunas, en una relación de acompañamiento en el cumplimiento de sus fines y propósitos, y facilitando su articulación y sus relaciones con los otros órganos y entes del Poder Público...”⁷⁷

La norma transcrita enseña que las comunas en cuanto a su plan de acción y desarrollo de las competencias que pueden tener, dependen del ministerio con competencia en poder comunal, pero no solo las comunas, también tienen esta misma dependencia las entidades que conforman una comuna, es decir los consejos comunales y las asociaciones adscritas a estos. El Municipio por su parte en su esencia constitucional y legal, es una unidad del poder público que en cuanto es poder publico, posee para su ejercicio autonomía en el ejercicio de sus competencias.

⁷⁷ Ley Orgánica de Las Comunas, OP CIT.

Incidencia los Consejos Comunales en el ejercicio de las competencias de los Municipios.

En primer lugar se debe tener claro que los consejos comunales son mecanismos creados a fin de lograr la participación ciudadana en los asuntos que atañen a la gestión de las políticas públicas que han de servir para lograr un desarrollo efectivo. Los consejos comunales son instancias de participación de los ciudadanos, articulación y organización de los diferentes movimientos sociales y populares, que deben permitir a la sociedad o a la población participar en la gestión de gobierno y autogobernarse comunitariamente, es decir es la facultad de los individuos de trabajar de acuerdo a las formas de gestionar políticas públicas llamadas Cogestión y la Autogestión, por lo que están facultados para recibir transferencias de recursos financieros de parte de los diversos niveles en los que se organiza el poder público. El artículo 2, de la Ley de Consejos Comunales, publica en Gaceta Oficial N° 39.335 de fecha 28 de diciembre de 2009, establece:

“Los consejos comunales, en el marco constitucional de la democracia participativa y protagónica, son instancias de participación, articulación e integración entre los ciudadanos, ciudadanas y las diversas organizaciones comunitarias, movimientos sociales y populares, que permiten al pueblo organizado ejercer el gobierno comunitario y la gestión directa de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades, potencialidades y aspiraciones de las comunidades, en la construcción del nuevo modelo de sociedad socialista de igualdad, equidad y justicia social⁷⁸”.

De lo indicado por esta norma se puede observar que los consejos comunales tienen su base, como ya se ha dicho, en el principio de participación ciudadana. Ahora bien, esta participación ya no es solo en el sentido de interferir en algunas decisiones de los poderes públicos o intervenir en la planificación de la gestión pública, también va en el sentido

⁷⁸ Ley de Consejos Comunales, publica en Gaceta Oficial N° 39.335 de fecha 28 de diciembre de 2009,

de que los ciudadanos, organizados en consejos comunales, pueden ejercer también un denominado gobierno comunitario, es decir pueden ejercer acciones de gobierno en sus comunidades, tal como lo expresa la norma antes transcrita, según Ana Paula Diniz y Grissel López, el consejo comunal:

“...es un órgano de participación y protagonismo del pueblo; de articulación e integración entre las diversas organizaciones comunitarias, grupos sociales y ciudadanos y ciudadanas que hacen vida en una comunidad determinada, es decir que utilizan los mismos servicios, ocupan una misma área geográfica, se relacionan entre sí, tienen necesidades comunes y están dispuestos a trabajar en equipo para asumir el poder descentralizado y transferido desde los niveles nacional, estatal y local de la gestión pública”⁷⁹...

Siendo ello así, no debería existir duda en que al nivel de poder territorial que mas se adecua a formar parte un consejo comunal, es al municipio, de allí la relevancia de observar si los consejos comunales son colaboradores de este en la gestión de gobierno o son instancias que lo sustituyen. La creación y conformación de estas instancias de participación ha sido vinculada al Municipio a través de la legislación, para junio del año 2005 se promulga Ley Orgánica del Poder Público Municipal, mediante la *Gaceta Oficial* N° 38.204 del 8 de junio de 2005, en esta Ley se dejó establecido que los consejos comunales forman parte del Consejo Local de Planificación Pública, tal como lo indicaba el artículo 112 que expresaba:

“Los consejos parroquiales y comunales son instancias del Consejo Local de Planificación Pública que tendrán como función servir de centro principal para la participación y protagonismo del pueblo en la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas, así como para viabilizar las ideas y propuestas que la comunidad organizada presente ante el Consejo Local de Planificación Pública”⁸⁰

El artículo siguiente de la misma ley, indicaba que correspondía a los alcaldes, como presidentes de los Consejos Locales de Planificación Pública,

⁷⁹ Ana Paula Diniz – Grisell López, Poder Popular y Democracia Participativa, Ediciones Paredes, Caracas – 2007. Pág. 198

⁸⁰ Ley Orgánica del Poder Público Municipal, *Gaceta Oficial* N° 38.204 del 8 de junio de 2005.

promover la conformación de los consejos parroquiales y comunales. Es decir, es el jefe del ejecutivo quien debía promover esta instancia de participación dentro del municipio, por lo cual, los consejos comunales surgen, si se quiere del mismo municipio. Lo que parece lógico, pues es en el Municipio donde estos hacen vida, por ello las autoridades locales, en aras de alcanzar la participación ciudadana, tenían la obligación de impulsar la creación de consejos comunales, lo que incluso se convertía en una manifestación de enaltecimiento de su autonomía, porque puede gobernar con la gente de acuerdo a lo que el mismo prescribe o disponga. Sin embargo, el día 7 de abril de 2006, se promulgó la Ley de los Consejos Comunales, publicada en *Gaceta Oficial* Extraordinaria N°. 5806 de fecha 10 de abril 2006, que derogó la norma antes transcrita y mencionada, desvinculando por completo al alcalde, como autoridad municipal, de la iniciativa de crear consejos comunales. Ya el consejo comunal no tiene su fundamento legal en la LOPPM (2005), ya tiene una ley especial y pueden ser creados independientemente de las alcaldías y cualquier manifestación del poder publico municipal, pero si pueden formar parte, y de hecho están llamados a formar parte del Consejo Local de Planificación Pública.

Desde esta perspectiva los consejos comunales pasan a ser mecanismos sociales de participación que no tienen dependencia o injerencia del poder publico municipal, sin embargo el poder publico municipal esta en la obligación, mediante el Consejo Local de Planificación Publica, de articular la acción de gobierno con estas instancias de participación que existan en su territorio, deberá transferir recursos a los consejos comunales y apoyarles en las actividades que pretendan desarrollar. Pero los consejos comunales también están facultados para recibir aportes o transferencias de parte del poder publico estatal y nacional para ejecutar programas, proyectos o actividades dentro de su jurisdicción, que también es la jurisdicción del municipio. Las competencias de los

consejos comunales pareciera que simplemente van dirigidas a lograr la efectiva participación ciudadana, sin embargo en la practica se observará, como los consejos comunales ejecutan obras, expiden documentos que requieren los ciudadanos, como cartas de residencia y otros.

Para Allan Brewer Carías, en Venezuela, con la forma de creación de los consejos comunales se da al traste con la idea de que el Municipio es la unidad político territorial que esta llamada, por su propia naturaleza, a ser el escenario preferido para implementar la participación ciudadana, pues con la entrada en vigencia de la Ley de Los Consejos Comunales de 2006, se crearon estas instancias que dependen directamente del poder ejecutivo nacional, es este poder el que dicta las líneas y directrices a los consejos comunales, por lo cual, en ese sentido, su actuar, que se realiza dentro del territorio municipal, se convierte en un menoscabo de la autonomía municipal, en efecto el autor citado indica:

Conforme a la Constitución, el Municipio es la unidad política primaria dentro de la organización pública nacional (art. 168) que, como parte del sistema constitucional de distribución vertical del Poder Público (art. 136), en el nivel territorial inferior es la entidad política llamada a hacer efectiva la participación ciudadana. Por ello, el artículo 2º de la ley Orgánica del Poder Público Municipal de 2005 dispuso que las actuaciones del municipio debieran incorporar "la participación ciudadana de manera efectiva, suficiente y oportuna, en la definición y ejecución de la gestión pública y en el control y evaluación de sus resultados".

Para ello, resultaba necesario acercar el poder municipal al ciudadano, municipalizándose el territorio, lo que la propia Ley Orgánica impidió. Dicha Ley era, por tanto, la que debía reformarse para establecer entidades municipales o del municipio cerca de las comunidades. Pero ello no se hizo así, y en su lugar, lo que estableció es un sistema institucional centralizado para la supuesta participación popular, denominado "del Poder Popular", en paralelo e ignorando la propia existencia del régimen municipal, en el cual se concibe a la "comunidad" fuera del mismo Municipio, organizada en Consejos Comunales, que "en el marco constitucional de la democracia participativa y protagónica", se han regulado como "instancias de participación, articulación e integración entre las

diversas organizaciones comunitarias, grupos sociales y los ciudadanos...⁸¹

Pareciera que desde la misma creación de la Ley de los consejos comunales del 2006, se buscó eliminar la vinculación de estos con el municipio, dependen del ejecutivo nacional, de hecho, en esta Ley, se deja sentada una relación directa de estos con el poder público nacional, por intermedio del ministerio del poder popular con competencia en materia de participación ciudadana, en efecto el artículo 56 y siguientes del texto legal, refieren la coordinación y articulación que con dicho ministerio debe poseer cada consejo comunal existente en el país, en efecto los artículos 56 y 57, de la Ley de Consejos Comunales vigente, indican al respecto:

Artículo 56: *“El ministerio del poder popular con competencia en materia de participación ciudadana dictará las políticas estratégicas, planes generales, programas y proyectos para la participación comunitaria en los asuntos públicos y acompañará a los consejos comunales en el cumplimiento de sus fines y propósitos, y facilitará la articulación en las relaciones entre éstos y los órganos y entes del Poder Público”.*

Artículo 57. *El ministerio del poder popular con competencia en materia de participación ciudadana, tendrá las siguientes atribuciones:*

- 1. Diseñar, realizar el seguimiento y evaluar las políticas, lineamientos, planes y estrategias que deberán atender los órganos y entes del Poder Público en todo lo relacionado con el apoyo a los consejos comunales.*
- 2. El registro de los consejos comunales y la emisión del certificado correspondiente.*
- 3. Diseñar y coordinar el sistema de información comunitario y los procedimientos referidos a la organización y desarrollo de los consejos comunales.*
- 4. Diseñar y dirigir la ejecución de los programas de capacitación y formación de los consejos comunales.*
- 5. Orientar técnicamente en caso de presunta responsabilidad civil, penal y administrativa derivada del funcionamiento de las instancias del consejo comunal.*
- 6. Recabar, sistematizar, divulgar y suministrar la información proveniente de los órganos y entes del Poder Público relacionada con el financiamiento y características de los proyectos de los consejos comunales.*

⁸¹ Allan R. Brewer-Carías. OP CIT. Pág. 3.

7. Promover los proyectos sociales que fomenten e impulsen el desarrollo endógeno de las comunidades articulados al plan comunitario de desarrollo.
8. Prestar asistencia técnica en el proceso del ciclo comunal.
9. Coordinar con la Contraloría General de la República, mecanismos para orientar a los consejos comunales sobre la correcta administración de los recursos.
10. Fomentar la organización de consejos comunales.
11. Financiar los proyectos comunitarios, sociales y productivos presentados por los consejos comunales en sus componentes financieros y no financieros, con recursos retornables y no retornables, en el marco de esta Ley.⁸²

Como se aprecia de los dispositivos precedentemente transcritos, los consejos comunales tienen una rectoría directa desde el ejecutivo nacional, por lo cual estos carecen de una verdadera autonomía comunitaria, hay quienes sostienen que estos son medios del poder nacional, para interferir en la vida local, incidiendo directamente en la vida de los municipios, en el desarrollo de las competencias de este, así se vera por ejemplo, como los consejos comunales, por razones meramente políticas, impiden la construcción de alguna obra por parte del ejecutivo municipal, o se observará como un consejo comunal realiza obras de carácter de ingeniería civil, sin tener muchas veces las condiciones técnicas para ello, pero si los recursos que les han sido transferidos desde el poder central en virtud de líneas políticas que siguen.

De manera que los consejos comunales inciden en el cumplimiento de las funciones del Municipio, en primer lugar, porque dependen del poder nacional, limitando en muchos casos la autonomía municipal, en segundo lugar porque participan activamente en el Consejo Local de Planificación Publica, modificando en muchas ocasiones los planes de gobierno de las autoridades electas, como el alcalde y por otra parte, les son destinados una cantidad de recursos económicos y financieros sin coordinación con las autoridades locales y que podrían ser otorgados a los municipios, que en

⁸² Ley de Consejos Comunales (2009). OP CIT.

resumen son la unidad político primaria del país de acuerdo a la CRBV(1999).

“... los Consejos Comunales están integrados conforme a un esquema estatal centralizado, que tiene en su cúspide una Comisión Nacional Presidencial del Poder Popular designada y presidida por el Presidente de la República, la cual, a su vez, designa en cada estado a las Comisiones Regionales Presidenciales del Poder Popular, previa aprobación del Presidente de la República; y designa además, en cada municipio, las Comisiones Locales Presidencial del Poder Popular, también previa aprobación del Presidente de la República ; sin participación alguna de los Gobernadores de estado ni de los Alcaldes municipales.

En todo caso, la Ley dispone que la organización, funcionamiento y acción de dichos consejos comunales “se rige conforme a los principios de corresponsabilidad, cooperación, solidaridad, transparencia, rendición de cuentas, honestidad, eficacia, eficiencia, responsabilidad social, control social, equidad, justicia e igualdad social y de género”⁸³.

La asamblea de ciudadanos de los consejos comunales es la máxima instancia de manifestación de la participación de los ciudadanos, las funciones que posee tienen un carácter amplísimo, que van desde la aprobación de proyectos comunales hasta la instauración de normas de convivencia en las comunidades, es decir, se puede convertir la asamblea de ciudadanos en legisladora en asuntos comunitarios, por otra parte los consejos comunales pueden solicitar incluso la transferencia de la gestión de servicios, para ser prestados por la propia comunidad. Las atribuciones de la asamblea de ciudadanos, se encuentran establecidas en la Ley Orgánica de Consejos Comunales (2009), varias veces citada, específicamente en su artículo 23, que establece:

“La Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas tiene las siguientes funciones:

- 1. Aprobar el ámbito geográfico del consejo comunal.*
- 2. Aprobar la creación de comités de trabajo u otras formas de organización comunitaria, con carácter permanente o temporal.*
- 3. Elegir y revocar a los voceros y voceras del consejo comunal a través de un proceso de elección popular comunitaria, conforme a lo que establezca la presente Ley.*

⁸³ Allan R. Brewer-Carías. OP CIT. Pág. 3

4. Elegir y revocar los integrantes de la comisión electoral.
5. Aprobar el plan comunitario de desarrollo integral y demás planes, de acuerdo a los aspectos esenciales de la vida comunitaria, a los fines de contribuir a la transformación integral de la comunidad.
6. Garantizar el funcionamiento del ciclo comunal.
7. Aprobar los proyectos comunitarios, de comunicación alternativa, educación, salud, cultura, recreación, actividad física y deporte, socioproductivos, de vivienda y hábitat, de infraestructura, de funcionamiento, entre otros, y la creación de organizaciones socioproductivas a ser propuestos ante distintos órganos y entes del Poder Público o instituciones privadas.
8. Evaluar la gestión de cada una de las unidades que conforman el consejo comunal.
9. Aprobar las normas de convivencia de la comunidad, sin menoscabo de lo dispuesto en el ordenamiento jurídico vigente.
10. Designar a los voceros o voceras del consejo comunal para las distintas instancias de participación popular y de gestión de políticas públicas.
11. Aprobar la solicitud de transferencia de servicios.
12. Designar a los y las miembros de la comisión de contratación, conforme a la ley que regula materia.
13. Aprobar el acta constitutiva y estatutos del consejo comunal.
14. Las demás establecidas en la presente Ley”.⁸⁴

La incidencia mas notoria, que podría mencionarse de los consejos comunales en el municipio, es que estos podrían cambiar sustancialmente las acciones que se pretendan seguir en la unidad político primaria, teniendo en cuenta que son organizaciones que dependen del poder público nacional, y pueden incidir directamente en la ejecución de los planes y proyectos que va a realizar el consejo local de planificación, ahora bien, de acuerdo al dispositivo precedentemente transcrito, las funciones de la asamblea de ciudadanos que inciden directamente en las funciones de los órganos del municipio son, la establecida en el numeral 1 que expresa: “*Aprobar el ámbito geográfico del consejo comunal*”, por cuanto el municipio puede estar dividido territorialmente de una manera y la creación de un consejo comunal, puede dividir o subdividir el territorio de manera diferente a la proyectada inicialmente, por ejemplo en un plan de gestión municipal, lo que dependiendo, de lo que pretenda realizar cada consejo comunal, puede trastocar dicho plan de gestión.

⁸⁴ Ley de Consejos Comunales (2009). OP CIT.

La función establecida en el numeral 5, que establece: *“Aprobar el plan comunitario de desarrollo integral y demás planes, de acuerdo a los aspectos esenciales de la vida comunitaria, a los fines de contribuir a la transformación integral de la comunidad”*, este plan debe ser presentado ante el consejo local de planificación pública, para que el mismo sea integrado a la planificación municipal, es una incidencia directa ya que forma parte de los planes del consejo local de planificación. Del mismo modo la función contenida en el numeral 7 de la norma antes transcrita, se refiere a las mismas competencias que en materia propias de la vida local posee el municipio, en efecto el numeral mencionado refiere: *“Aprobar los proyectos comunitarios, de comunicación alternativa, educación, salud, cultura, recreación, actividad física y deporte, socioproductivos, de vivienda y hábitat, de infraestructura, de funcionamiento, entre otros, y la creación de organizaciones socioproductivas a ser propuestos ante distintos órganos y entes del Poder Público o instituciones privadas”*.

Al revisar el contenido del artículo 178, CRBV de 1999, se observa que estas funciones tienen que ver directamente con las competencias que le han sido otorgadas al municipio, de manera que si en un municipio todos los consejos comunales que existen, realizan estas funciones, entonces el municipio nada tendría que hacer al respecto, a menos que actué coordinadamente con las referidas instancias, que en muchos casos se hace imposible por razones de tipo político. Podría decirse que es allí donde se refleja el problema de que los consejos comunales dependan de algún órgano del poder público, pues si en la unidad político primaria donde realiza su actividad, el gobierno municipal es de una tendencia política e ideológica distinta a la del órgano al que esta adscrito, se presenta un choque que muchas veces hace imposible la correcta articulación de estos mecanismos de participación. Por ello debe buscarse el camino que lleve a que la participación ciudadana se realice a través de organizaciones, sin importar el

nombre, que sean autónomas e independientes, que se deban solo a la voluntad de los vecinos o ciudadanos y no a líneas dictadas de algún ente u organismo del poder público.

El numeral 9, también incide directamente en la vida municipal, este numeral indica: *“Aprobar las normas de convivencia de la comunidad, sin menoscabo de lo dispuesto en el ordenamiento jurídico vigente”*, la asamblea de ciudadanos puede crear normas de convivencia dentro de la comunidad, una atribución que en primer momento es poseída por el Concejo Municipal, que es el legislador local, sin embargo el consejo comunal puede crear también normas, aunque de convivencia ciudadana, ahora bien, ante quien se recurre de esas normas y cual es el procedimiento para crearlas, no está claro aún. Por otra parte, se ha dicho que los consejos comunales inciden en la formación del plan de desarrollo municipal y es que forman parte del consejo local de planificación que es un órgano del poder público municipal, por lo cual podría decirse que los consejos comunales forman parte del poder público municipal, pues forman parte de un órgano de este, en este sentido el numeral 10, de la norma en comentario, establece la función mediante la cual se nombran los ciudadanos que participaran en la gestión de políticas públicas, en efecto indica: *“Designar a los voceros o voceras del consejo comunal para las distintas instancias de participación popular y de gestión de políticas públicas”*.

Por su parte el numeral 11 del artículo que aquí se comenta establece: *“Aprobar la solicitud de transferencia de servicios”*, se entiende que el consejo comunal, puede solicitar que se le transfiera la prestación de determinados servicios. El dispositivo transcrito habla de manera genérica sobre la transferencia de servicios, pero se cree que se refiere a los servicios públicos que prestan los poderes públicos. Aquí se puede dar otra incidencia de los consejos comunales en las actividades de los Municipios, pues el consejo comunal, podrá solicitar al municipio que le sean transferidas la

prestación de servicios públicos de carácter municipal. Los demás numerales del artículo antes transcrito, que se refiere a la asamblea de ciudadanos, como máxima expresión de la voluntad del pueblo organizado, pareciera que no inciden directamente en las funciones propias del municipio.

Como se ha dicho, los consejos comunales, de acuerdo a LOPPM, forman parte de los consejos locales de planificación pública, que es el órgano planificador del municipio, por tanto pasan a formar parte, en cierto modo, del poder público municipal. En este orden de ideas, la Ley referida (LOPPM 2010), luego de su reforma del año 2010, estableció no solo el consejo local de planificación pública, sino que también creó la figura del consejo de planificación comunal, que es un órgano que debe encargarse de la planificación integral del ámbito geográfico que comprende una comuna, lo que allí se estudie, se discuta y se planifique, será la base que tienen los integrantes de los consejos comunales para presentarse ante el consejo local de planificación pública, el artículo 112 de la ley bajo comentario indica:

“El Consejo de Planificación Comunal es el órgano encargado de la planificación integral que comprende el ámbito geográfico y la población de una comuna, así como de diseñar el Plan de Desarrollo Comunal, en concordancia con los planes de desarrollo comunitario propuestos por los consejos comunales y los demás planes de interés colectivo, articulados con el Sistema Nacional de Planificación, de conformidad con lo establecido en la legislación que regula las comunas, los consejos comunales y la presente Ley; contando para ello con el apoyo de los órganos y entes de la Administración Pública. A tales efectos, es deber de las instancias que conforman la organización del Municipio, atender los requerimientos de los diversos consejos de planificación existentes en cada una de las comunas par el logro de sus objetivos y metas”⁸⁵.

⁸⁵ LOPPM (2010) OP CIT.

Incidencia de los consejos comunales y la comuna en las parroquias como parte del Municipio:

Constitucionalmente se estableció que dentro del municipio puede existir otra división político territorial, todo con el objeto de desconcentrar la gestión publica municipal, para acercarla mas a los ciudadanos de una comunidad determinada, promover la participación ciudadana y mejorar la prestación de los servicios públicos municipales. El articulo 173 CRBV de 1999, estableció que el Municipio podría crear parroquias, llenando claro esta, las condiciones y términos que establezca la ley al efecto. En este sentido la norma constitucional referida indica lo siguiente:

“El Municipio podrá crear parroquias conforme a las condiciones que determine la ley. La legislación que se dicte para desarrollar los principios constitucionales sobre régimen municipal establecerá los supuestos y condiciones para la creación de otras entidades locales dentro del territorio municipal, así como los recursos de que dispondrán, concatenados a las funciones que se les asignen, incluso su participación en los ingresos propios del Municipio. Su creación atenderá a la iniciativa vecinal o comunitaria, con el objeto de proveer a la desconcentración de la administración del Municipio, la participación ciudadana y la mejor prestación de los servicios públicos. En ningún caso las parroquias serán asumidas como divisiones exhaustivas o imperativas del territorio del Municipio”⁸⁶

La iniciativa de la creación de las parroquias parte de los ciudadanos, pero nótese que el fin es desconcentrar la gestión municipal, es decir pasan a ser un órgano que tiene plena consonancia con los municipios, puesto que dependen de las competencias que este tiene, para realizar una gestión publica. Las parroquias no son una división obligatoria de los municipios. Desarrollando el texto constitucional, la Ley Orgánica del Poder Publico Municipal, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 38.327 de fecha 2 de diciembre de 2005, indicaba en su articulo 30, que las parroquias y las otras entidades locales dentro del territorio municipal, son demarcaciones creadas con el objeto de

⁸⁶ CRBV (1999). OP CIT.

desconcentrar la gestión municipal, promover la participación ciudadana y la mejor prestación de los servicios públicos, municipales.

Las parroquias solo podrían ser creadas mediante ordenanza que ha de ser aprobada por las tres cuartas partes de los integrantes del Concejo Municipal, al momento de su creación deberán dictar la organización, jurisdicción, funciones, atribuciones y los recursos que se les han de transferir, tomando como base para ello, las características sociales, económicas, socioproductivas e incluso geográficas y culturales, de la parroquia creada, ahora bien, aunque es el Concejo Municipal quien, según la Ley mencionada, crea las parroquias, su creación parte de la iniciativa de las autoridades, ya sea del alcalde o el concejo municipal, pero como arista más importante, parte de la iniciativa popular. Establece el artículo 31 y 32 de la LPPM de 2005, referentes a las parroquias lo que a continuación se transcribe:

“Artículo 31 Las parroquias y las otras entidades locales dentro del territorio municipal, sólo podrán ser creadas mediante ordenanza aprobada con una votación de las tres cuartas (3/4) partes como mínimo de los integrantes del Concejo Municipal, con la organización, funciones, atribuciones y recursos que se les confieran en el momento de su creación, sobre la base de las características sociológicas, culturales y económicas del asentamiento de la población en el territorio municipal, sin perjuicio de la unidad de gobierno y de gestión del Municipio. Las parroquias podrán ser urbanas o no urbanas y, en ningún caso, constituirán divisiones exhaustivas del territorio municipal.

Artículo 32 La iniciativa para la creación de las parroquias y las otras entidades locales dentro del territorio municipal, corresponderá en forma alternativa:

- 1. A los ciudadanos y ciudadanas inscritas en el Registro Electoral, en un número no menor al quince por ciento (15%) de residentes en el territorio municipal que servirá de base a la entidad local, mediante solicitud escrita al Concejo Municipal.*
- 2. Al alcalde o alcaldesa mediante solicitud razonada ante el Concejo Municipal.*
- 3. Al Concejo Municipal, mediante acuerdo razonado de la mayoría de sus integrantes.⁸⁷*

Las parroquias parten como se observa de las normas transcritas, de la iniciativa de personas que se desempeñan dentro de la jurisdicción de

⁸⁷ LOPPM (2005) OP CIT.

municipio y desde allí son una figura que se encuentra unida a estos, como unidad político primaria de la república, pues la idea es desconcentrar las funciones que este desempeña en el área geográfica específica de la parroquia que se crea con ese fin. Según la LOPPM de 2005, una de las notas características de las juntas parroquiales, que son las autoridades que rigen las parroquias, es que son designadas por la población a través del sistema electoral que establezca la Ley respectiva, en el caso venezolano, como es de conocimiento, el sistema que impera es el democrático, cuya elección de autoridades la realizan los ciudadanos de forma directa y secreta a través del sufragio, la forma de designación de los integrantes de las juntas parroquiales, se encontraba establecida en el artículo 35 de la LOPPM de 2005, de la forma siguiente:

***Artículo 35** La parroquia tendrá facultades de gestión, consultivas y de evaluación de la gestión municipal en sus respectivos ámbitos territoriales, en los términos y alcances que se les señale en la ordenanza respectiva. Sin perjuicio de la unidad de gobierno y gestión del Municipio, la parroquia será gestionada por una junta parroquial integrada por cinco miembros y sus respectivos suplentes cuando sea urbana y tres miembros y sus respectivos suplentes cuando sea no urbana. Todos electos democráticamente por los vecinos, de conformidad con la legislación electoral. Los miembros de las juntas parroquiales están obligados a presentar dentro del primer trimestre del ejercicio fiscal respectivo, de manera organizada y pública a sus electores, la rendición de cuentas de su gestión del año anterior, relacionando los logros obtenidos con las metas propuestas en el programa presentado como candidato. La no presentación de la memoria y cuenta en forma organizada y pública por parte del miembro de la Junta Parroquial, tendrá como consecuencia inmediata la suspensión de dieta, hasta tanto cumplan con este deber. (Resaltado y subrayado de quien escribe)⁸⁸*

La forma de creación de las parroquias, la forma de elección de sus autoridades y la gestión de las materias propias de las competencias que se les asignen están, de acuerdo a las normas antes transcritas, en consonancia con el principio de subsidiaridad que rige a la administración pública, y no trastocan la autonomía municipal, por el contrario la refuerzan, ya que es la unidad político primaria la que tiene la iniciativa de crear la

⁸⁸ LOPPM (2005) OP CIT.

parroquia, de elegir sus autoridades y la legislación que corresponda, todo por cuanto las autoridades que crean la parroquia son las municipales y además el pueblo que participa en esa creación son los ciudadanos del municipio, sin necesidad de que estén suscritos a organizaciones adscritas al poder publico nacional.

Sin embargo todo lo dicho anteriormente sobre la Ley Orgánica del Poder Público Municipal en materia de las parroquias, hoy día ha sido sustancialmente modificado, pues en la búsqueda de implementar un supuesto poder popular, para lograr la participación de los ciudadanos, fue publicada en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.015 extraordinario, de fecha 28 de diciembre de 2010, la reforma a la Ley Orgánica del Poder Publico Municipal, en la cual el régimen de las parroquias fue cambiado en diversos ámbitos, desde el artículo 1º comienzan a realizarse cambios con el fin de incorporar a la vida del poder publico municipal, las organizaciones sociales como las comunas y los consejos comunales, en efecto el artículo mencionado establece:

“La presente Ley tiene por objeto desarrollar los principios constitucionales, relativos al Poder Público Municipal, su autonomía, organización y funcionamiento, gobierno, administración y control, para el efectivo ejercicio de la participación protagónica del pueblo en los asuntos propios de la vida local, conforme a los valores de la democracia participativa, la corresponsabilidad social, la planificación, la descentralización y la transferencia a las comunidades organizadas, y a las comunas en su condición especial de entidad local, como a otras organizaciones del Poder Popular”⁸⁹

La Ley reformada, busca lograr la incorporación de las comunas y de los consejos comunales a la gestión del gobierno municipal, ahora bien, aquí se ha dicho que estas organizaciones dependen o están adscritas al poder central, por lo cual, no deja de pensarse que el actuar de estas organizaciones en los municipios, es una incidencia del poder central en el poder municipal y por tanto en muchos casos resultara una interferencia en

⁸⁹ LOPPM (2010) OP CIT.

el desarrollo de sus competencias y funciones. La LPPM (2010), en su artículo 19, estableció además de los municipios, los distritos metropolitanos y las áreas metropolitanas, como entidades territoriales locales, a las comunas, una organización que será regida por una Ley especial, el artículo mencionado refiere en su texto:

“Además de los municipios, son entidades locales territoriales:

- 1. La comuna.*
- 2. Los distritos metropolitanos.*
- 3. Las áreas metropolitanas*
- 4. Las parroquias y demarcaciones dentro del territorio del Municipio, tales como la urbanización, el barrio, la aldea y el caserío.*

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

La comuna, como entidad local de carácter especial que se rige por su ley de creación, puede constituirse dentro del territorio del Municipio o entre los límites político administrativo de dos o más municipios, sin que ello afecte la integridad territorial de los municipios donde se constituya.”⁹⁰

Además de la figura de la comuna que se inserta también en la LOPPM (2010), unas de las innovaciones mas relevantes es la forma de escogencia de las autoridades parroquiales, como se ha dicho anteriormente, antes de la reforma de la Ley, estas eran elegidas directamente conforme lo establece el sistema electoral venezolano, hoy día, los pobladores ya no eligen a través del sufragio universal, directo y secreto a las autoridades de la parroquia, lo que evidentemente parece un retroceso en cuanto a la participación en la elección democrática se refiere, entre las reformas de la LOPPM del año 2010, se estableció que ahora los consejos comunales serán los encargados de elegir los miembros de las parroquias, que además reciben el calificativo de parroquias comunitarias. Como se observa, es esto una incidencia directa de los consejos comunales en el nombramiento de autoridades parroquiales y por tanto inciden en el

⁹⁰ LOPPM (2010) OP CIT.

desarrollo de las instituciones municipales. Los miembros de las juntas parroquiales son electos por los voceros de los consejos comunales de la parroquia respectiva, la cual deberá ser validada por la asamblea de ciudadanos y ciudadanas, al no referirse al sistema de elección conforme a la Ley que rige la materia, queda excluido de la elección de estas autoridades parroquiales, incluso el Consejo Nacional Electoral. El artículo 35 de la LOPPM, luego de la reforma posee el siguiente contenido:

Artículo 35. *La parroquia tendrá facultades consultivas, de evaluación y articulación entre el poder popular y los órganos del Poder Público Municipal.*

*Sin perjuicio de la unidad de gobierno y gestión del Municipio, la parroquia será coordinada por una junta parroquial comunal integrada por cinco miembros y sus respectivos suplentes cuando corresponda a un área urbana y tres miembros y sus respectivos suplentes cuando sea no urbana, elegidos o elegidas para un período de dos años. **Todos electos o electas por los voceros y voceras de los consejos comunales de la parroquia respectiva, la cual deberá ser validada por la asamblea de ciudadanos y ciudadanas, quienes en dicha elección deberán ser fiel expresión del mandato de sus respectivas asambleas de ciudadanos y ciudadanas.***

Para la revocatoria del mandato de los o las integrantes de las juntas parroquiales comunales, se aplicarán las condiciones y el procedimiento establecido para los voceros y voceras de los consejos comunales, dispuestos en la ley que regula la materia. (Resaltado de quien escribe)⁹¹

De lo visto anteriormente puede observarse que podría vulnerarse el artículo 62 de la CRBV (1999), que informa sobre que el sufragio es un derecho que debe ejercerse de forma personalizada, es decir directa, lo que no ocurre en la elección de las autoridades parroquiales, pues son los voceros del consejo comunal los que eligen y no el ciudadano personalmente o directamente, indica el texto del artículo referido: *“El sufragio es un derecho. Se ejercerá mediante votaciones libres, universales, directas y secretas. La ley garantizará el principio de la personalización del sufragio y la representación proporcional”*, por otra parte puede decirse que la instauración de esta forma de regir las autoridades de las juntas parroquiales, va en detrimento del principio de progresividad, las

⁹¹ LOPPM (2010) OP CIT.

comunidades o los individuos poseían el derecho de elegir personalmente y directamente a sus autoridades parroquiales, hoy día lo hacen por intermedio de los voceros de los consejos comunales, se constituye en una forma de elección que se asemeja a la elección de segundo grado.

Ahora bien, no solo interfieren los consejos comunales en la elección de las autoridades parroquiales, sino que además se constituyen en un ente que válida o no los ciudadanos que podrán ser candidatos a formar parte de la junta parroquial, a parte de ser los consejos comunales, los encargados de elegir las autoridades municipales, permitirán o no que una persona se postule para tales cargos, esto se depende de los requisitos que para ser miembro de la junta parroquial establece la LOPPM de 2010, en su artículo 36, que determina que una persona para ser miembro de la junta parroquial debe estar avalado por la asamblea de ciudadanos de su respectivo consejo comunal, de lo cual se infiere además que si una persona no forma parte de un consejo comunal, no podrá ser miembro de la junta parroquial, lo que evidentemente podría vulnerar el derecho a la libre participación política de los ciudadanos, el derecho a elegir y ser elegido, en efecto la norma mencionada refiere textualmente lo siguiente:

***Artículo 36.** Para ser miembro de la junta parroquial comunal, se requiere ser venezolano o venezolana mayor de quince años de edad, tener residencia en la parroquia, estar avalado por la asamblea de ciudadanos y ciudadanas de su respectivo consejo comunal. Los extranjeros y extranjeras residentes en la parroquia deberán cumplir con las condiciones establecidas en la Constitución de la República. (Nuestro el Resaltado)⁹²*

Como se observa la LOPPM (2010), luego de su reforma, ha permitido que los consejos comunales incidan directamente en el desarrollo de las funciones que poseen las autoridades municipales, les faculta para ello, y prácticamente constituye al consejo comunal en la unidad político primaria que posee atribuciones y funciones que en muchos casos le pertenecen al municipio, los consejos comunales pueden incidir directamente en la

⁹² LOPPM (2010) OP CIT.

conformación de las parroquias, instancia con la que el municipio tiene conexión directa, inciden en la planificación de la gestión pública municipal y pueden solicitar que se les transfieran la administración de ciertos asuntos que pertenecen al municipio, la mayor incidencia se da desde el punto de vista político, porque se han constituido en un medio para que el poder público nacional, interfiera en el desarrollo de las competencias de los municipios.

De lo dicho hasta aquí, puede concluirse que en Venezuela la institución de la Participación Ciudadana ha tenido un origen legal, pues la Constitución de 1961, indicaba que los ciudadanos participaban de la gestión de los gobiernos a través de los representantes elegidos a tal fin, sin embargo la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1989, introdujo aspectos fundamentales de la participación y ya los ciudadanos podían organizarse, por ejemplo en Asociaciones de Vecinos independientes de influencias de los poderes públicos y exigir su participación en la gestión de las políticas públicas del municipio. La unidad política primaria debía promover la creación de estas asociaciones a fin de incorporar la participación ciudadana al ejercicio de sus funciones.

A partir de 1999, con la CRBV, se incorpora la participación ciudadana de forma directa, la democracia ya no es representativa sino participativa y protagónica, los ciudadanos tienen el derecho y el deber de participar en la gestión de las políticas públicas, por ello, en materia municipal, la LOPPM (2005) instaba a los municipios a procurar la creación de los consejos comunales a objeto de que participaran en las gestiones públicas de este, pero ello fue derogado, en el año 2006, la Ley de los Consejos Comunales cambió la manera de creación de estos y el municipio ya no será el promotor de la creación de los consejos comunales como instancias de participación, estos dependen ahora de un Ministerio del poder público nacional.

A raíz de la entrada en vigencia de la CRBV (1999), que estableció la participación ciudadana de una manera directa y protagónica, lo cual es si mismo es un notable avance para la democracia, en Venezuela se ha querido fundamentar con ello, el denominado poder popular del que según el movimiento político que se ha intentado instaurar en el país, es la máxima expresión del pueblo o de los ciudadanos, sin embargo, en realidad lo que pareciera es que se pretende acabar con las estructuras del Poder Público para sustituirlas por estructuras del Poder Popular, tal es el caso de los Municipios, fundamentándose en este llamado Poder Popular han surgido estructuras locales como los consejos comunales y las comunas, que tienen su campo de acción en el mismo territorio del municipio y tienen atribuidas funciones que se asemejan a las que realiza el municipio en virtud de sus competencias. Se podría afirmar que se esta en presencia del Poder Publico Municipal frente al Poder Popular Comunal.

En el mismo orden de ideas en el año 2010, se dicta la Ley Orgánica de las Comunas, instancias que actúan de manera paralela al municipio y que menoscaban la autonomía de este, pues poseen la misma estructura, es decir poseen un órgano ejecutivo, ejercido por el consejo ejecutivo, un órgano parlamentario, ejercido por un consejo parlamentario, un órgano de planificación ejercido por el consejo de planificación comunal y un órgano contralor que es ejercido por el consejo de contraloría comunal, que por la naturaleza de cada uno ejercen funciones muy similares a las funciones de los órganos del Poder Publico Municipal. Las comunas pueden incluso crear sus instrumentos legales que se publican en la Gaceta Comunal, situación esta de relevancia puesto que hasta ahora en Venezuela solamente poseían Gaceta Oficial, los entes políticos territoriales, hoy día la comuna posee un mecanismo similar a estos, en cuanto a la publicación de sus actos, lo que da la idea que son consideradas instituciones político territoriales.

Una de las notas mas resaltantes de las comunas y de los consejos comunales, como integrantes de estas, es que como nuevas instancias de poder que prácticamente poseen las mismas competencias de los Municipios, no poseen un grado de autonomía bien definido, pues dependen del poder ejecutivo nacional, este a través de un ministerio con competencia en la materia dicta los planes, las estrategias a seguir, incluso la forma de realizar las actividades propias en el ejercicio de las competencias que han de desplegar en la vida local, en el ámbito territorial que les corresponda de acuerdo a su conformación. De manera que la autonomía del poder nacional no existe en materia del denominado poder comunal y pareciera que se esta en camino de un centralismo puro, en el cual hasta la comunidad mas pequeña del país se debe a los designios del poder central.

Las comunas son conformadas por los consejos comunales, los cuales ahora son los electores de las autoridades de las parroquias, lo que cambiara sustancialmente el régimen hasta ahora implementado, a partir del día 13 de abril del año 2013, fecha en la que los consejos comunales, elegirán por primera vez, las autoridades parroquiales en elecciones semejantes a las de segundo grado, aun cuando la CRBV (1999), establece que el sufragio ha de ser personalizado, tal como antes se refirió. Con el fin de instaurar un nuevo sistema político e ideológico, se ha tratado por la vía de la legislación, de crear unas estructuras paralelas al poder público municipal, las cuales tienen su fundamento en la participación ciudadana, que se ha explicado, es el fundamento del denominado poder popular, del cual surgen los consejos comunales y las comunas.

Realmente existe una incidencia que limita en cierto modo las funciones de las autoridades municipales, pues las comunidades organizadas en consejos comunales y luego en comunas pueden desarrollar una serie de atribuciones, que en primer momento le han sido otorgadas a los municipios, pero la nota mas resaltante es que estas instancias se

encuentran adscritas a un órgano de carácter nacional, del cual reciben líneas de acción para el desarrollo de sus actividades. De manera que las comunas y el consejo comunal parecieran no ser una instancia de participación independiente y autónoma de los ciudadanos, en muchos casos existe interferencia en el desarrollo de las competencias de los municipios.

La opinión de quien escribe es que en Venezuela, fundamentándose en la participación ciudadana se ha creado la idea de la existencia de un llamado poder popular, aspecto que no está contenido explícitamente en la CRBV (1999) y que pareciera que se contrapone al poder público, por lo menos así se vislumbra en materia municipal, con el denominado poder popular se llega a la creación de las comunas que son instancias que buscan sustituir a la unidad política primaria de la nación, que si está explícitamente establecida constitucionalmente, por ellas que dependen directamente del poder central que además pretende construir un modelo socialista, como lo expresa la propia Ley Orgánica de Las Comunas, que indica que son estas las instancias primarias y útiles para la construcción del socialismo. Sin embargo esta idea ha tenido un gran problema para materializarse, y es que la CRBV (1999), ha estatuido el Poder Público y dentro de él, al Poder Público Municipal y al Municipio como unidad política primaria de la república, no así a las comunas, por lo cual lo lógico parece que es crear un mecanismo con el que la participación ciudadana se materialice efectivamente, pero ante los órganos del Poder Público, sin necesidad de crear estructuras paralelas como el llamado poder popular.

La Participación ciudadana es constituida como una institución en nuestro régimen constitucional y en ese sentido deben buscarse las formas de garantizarla sin que el Poder Público, pierda la esencia que es el desarrollar las competencias que le son propias, debe crearse un equilibrio en el que por su ejercicio no se menoscaben otras instituciones plasmadas en el texto constitucional, como el municipio. Deben existir instancias de

participación como los consejos comunales, pero articulados a los municipios, sin injerencia del poder público nacional, aunque de ser necesario puedan actuar de forma concurrente con los demás niveles territoriales del poder público, sin que ello implique usurpación de funciones que vulneren la autonomía municipal. Los municipios deben contar con normas claras que les permitan promover la participación, pues como se dijo al principio, es ante la unidad político primaria donde los ciudadanos pueden tener mayor y mejor acceso y por tanto queda claro que es donde se debe reflejar mayormente la participación ciudadana.

CONCLUSIONES

-El Municipio venezolano ha sido consagrado en la CRBV (1.999), como una unidad político primaria, dotada de autonomía, la misma que el propio texto constitucional, en su artículo 178, limita cuando expresa refiriéndose a los municipios que “...gozan de personalidad jurídica y autonomía dentro de los límites de esta Constitución y de la ley”, en la propia CRBV (1999), se expresa que la Ley podrá colocar límites a la Autonomía Municipal, por otra parte, desde la exposición de motivos de la CRBV (1999), se hizo referencia al llamado principio de Caracterización del Municipio, que informa que cada municipio debe crearse de acuerdo a las condiciones geográficas, culturales, económicas y otras de una determinada localidad y deben aplicarse normas que estén acordes con esas características, pues bien, la LOPPM (2010) en la materia es rígida y la creación de municipios, en cuanto a su estructura orgánica, por ejemplo, es similar en todo el país.

Así todos los municipios que existen en el territorio nacional, desde un municipio pequeño de las altas montañas del Táchira hasta un municipio de dimensiones superiores en la zona metropolitana del país, tendrán los cuatro órganos que ejecutan las competencias municipales, el ejecutivo, el deliberante, el contralor y el órgano de planificación, tal como lo establece la LOPPM (2010) en su artículo 75. Cada uno de estos órganos creados con funciones claras para ejercer las competencias municipales, conviene resaltar aquí lo dicho en el capítulo II de este trabajo, en cuanto a los conceptos de función y competencia, pues erróneamente se cree que significan lo mismo, sin embargo la competencia tiene que ver básicamente con la organización de la administración, mientras que las funciones están

vinculadas directamente con la actividad que esta desarrolla, para cumplir o ejercer precisamente la competencia que le ha sido otorgada.

De lo dicho, el ejecutivo municipal, a través del alcalde debe ejercer las funciones, que en virtud de la competencia municipal se le ha otorgado a La Alcaldía, el Concejo Municipal, cumple con la denominada, función deliberante, que se manifiesta cuando los concejales actúan deliberando en diversas materias de competencia municipal. La función contralora del municipio es ejercida por La Contraloría Municipal, que es el órgano encargado de ejercer funciones tendentes a velar porque los recursos fiscales del municipio sean administrados correctamente como corresponde a las disposiciones legales relativas a la materia y existe un órgano colegiado, integrado por el alcalde, los concejales y los miembros de la comunidad debidamente organizada en consejos comunales y comunas, es este órgano el Consejo Local de Planificación, quien realiza la función de planificación del municipio.

Como se ha visto, es el Municipio la unidad político primaria de la República con una estructura definida y es el que esta llamado a materializar con mas fuerza la institución de La Participación Ciudadana, consagrada en la CRBV (1999), pues es precisamente ante el, donde los ciudadanos tienen mayor acceso, sin embargo, en Venezuela con el principio de la participación ciudadana, que es una institución de suma importancia creada para acercar a los ciudadanos a las estructuras de poder, se ha fundamentado un denominado poder popular, con el cual han surgido estructuras locales como los consejos comunales y las comunas, estas ultimas que tienen una estructura que se asemeja a la del municipio y su campo de acción es en el mismo territorio del Municipio, por otra parte tienen atribuidas funciones similares a las que realiza el municipio en virtud de sus competencias.

En ese orden de ideas se ha concluido que la unidad político primaria de la República, que es el Municipio, se ve gravemente afectada en el

ejercicio de su autonomía en primer lugar desde el punto de vista constitucional y legal, cuando el mismo texto legal permite que la legislación limite tal autonomía y así se ve como se obliga, por vía legislativa, a algunos órganos del poder público municipal a seguir lineamientos que dictan órganos nacionales, por otra parte y mas grave aún, es el hecho notorio que informa sobre la creación de estructuras que tienen como fin eliminar el orden del poder público actual, para implementar un orden netamente centralista, pues estas estructuras (consejos comunales y comunas) interfieren directamente en los quehaceres de la administración pública local teniendo una dependencia directa del poder central.

De manera que en Venezuela se ha dado una interpretación errónea a la institución de la participación ciudadana, que en si misma es un fundamento de vital importancia para el sistema democrático actual, sin embargo poniendo dicha institución como fundamento, se han creado figuras como las comunas que incluso tienen la misma conformación orgánica y competencias que el municipio, lo que disminuye el campo de acción de este, máxime cuando dichas figuras actúan en el mismo ámbito territorial. Ese poder popular o poder comunal que se ha creado se ha inmiscuido incluso en la autonomía del ejercicio de las competencias que tiene el municipio para la elección de sus autoridades, pues hoy día será a través de las comunas que se elijan a los representantes de las juntas parroquiales, en elecciones que no son personales y directas sino que se asemejan a elecciones de segundo grado.

Por lo cual puede concluirse que realmente ha existido en Venezuela una violación a la CRBV (1999) en lo que respecta a la autonomía municipal y a lo que ella a definido explícitamente como la unidad político primaria de la república, pues por vía de la legislación se han creado otras unidades político territoriales que tienen un paralelismo notorio con el municipio, pero que no tienen la autonomía de este sino que dependen del sistema central.

De todo lo estudiado se puede evidenciar que las comunas y a los consejos comunales que las integran, se han dotado de una serie de funciones que hacen que estos formen parte activa de las decisiones que toma el municipio además de que tienen sus propias funciones sin importar las competencias de este, en fin el municipio venezolano no posee una verdadera autonomía y existen estructuras que buscan lograr sus sustitución.

-Como se dijo en el capítulo I de este trabajo, el municipio tiene su regulación primaria en la CRBV (1999), la cual desde la exposición de motivos expresa la idea de la caracterización del Municipio, que informa sobre que esta unidad político territorial debe estar dotada de autonomía para poder desarrollarse de acuerdo a sus propias características, es ello lo que se denomina también el Municipio flexible, sin embargo, en Venezuela pareciera que el régimen legal que se aplica a esta unidad político territorial es rígido y en muy pocas ocasiones se circunscribe a las características de cada uno de los municipios que existen en el país, con lo cual en no pocas ocasiones la autonomía municipal se ve limitada.

El Municipio es configurado en el texto constitucional atribuyéndole la categoría de Poder Público, la CRBV (1999), define al Municipio como la unidad política primaria de la organización nacional, lo que quiere decir que es la manifestación del poder público que esta más cerca de los ciudadanos, es allí donde estos deben tener la máxima expresión de participación política, pues de manera más sencilla pueden acudir a las autoridades y así pueden participar directamente en la toma de decisiones en las materias que atañen a la vida local, el Municipio además de ser la unidad política más cercana a los ciudadanos, posee personalidad jurídica y autonomía para actuar en las materias propias que atañen a la vida local. La autonomía del municipio, debe dar la idea de que este puede actuar sin injerencia de los demás órganos del poder público, sin embargo la propia CRBV (1999) tiende a

delimitar esa autonomía, pues indica que los límites de la misma no están solo en ella, sino que también puede ser limitada, por la Ley.

La CRBV (1999) y la LOPPM (2010), establecen la estructura orgánica de los Municipios, es decir los órganos del Municipio encargados de ejercer las funciones propias de este como unidad política primaria que posee sus competencias asignadas constitucionalmente. Se puede observar entonces, que el poder público municipal tiene una estructura fijada en la CRBV (1.999), que básicamente recoge que la administración y gobierno corresponden al ejecutivo o alcaldía, la función de legislar que corresponde al concejo municipal, la función contralora que corresponde a la contraloría municipal y la función de planificación que ha de ser ejercida por el consejo local de planificación pública, estos dos últimos órganos mencionados se rigen por una legislación especial cada uno y actúan formando parte de sistemas nacionales, a saber, el sistema de control fiscal y el sistema de planificación respectivamente.

-En este orden de ideas es preciso tener presente que los conceptos de competencia y función no son conceptos que signifiquen lo mismo, como erróneamente se cree en no pocas oportunidades, la competencia tiene que ver básicamente con la organización de la administración, mientras que las funciones están vinculadas directamente con la actividad que esta desarrolla, para cumplir o ejercer precisamente la competencia que le ha sido otorgada. En el Municipio, la competencia es la facultad de la organización municipal de actuar en las materias que le son propias de la vida local, pero en sí misma la competencia no es una actividad, es más un derecho para ejercer actividades más precisamente funciones. Una vez el municipio se divide en órganos distintos, cada uno de ellos han de ejercer únicamente las funciones que le han sido asignadas.

Así, el ejecutivo municipal, a través del alcalde debe ejercer las funciones, que en virtud de la competencia municipal se le ha otorgado a

este órgano (La Alcaldía), en ese orden de ideas, las funciones que posee se agrupan en las funciones de jefatura de gobierno y de la administración, en ese sentido el alcalde debe ejercer las funciones que en el capítulo II se han mencionado para materializar las competencias de la unidad política primaria que es el Municipio, es el alcalde la primera autoridad civil del municipio, sin embargo este no está en modo alguno capacitado o dotado de funciones, para intervenir en las competencias o funciones de los demás órganos del Municipio, los cuales deben actuar autónomamente.

El Concejo Municipal, cumple con la denominada, función deliberante, mediante la cual los concejales actúan deliberando en el concejo municipal, participando en la plenaria del órgano, legislando o en otras materias de su competencia, cuando participan en las comisiones del órgano y cuando participan del Consejo Local de Planificación, en este orden de ideas, el artículo 95 LOPPM (2010), establece los deberes y atribuciones del Concejo Municipal. Las funciones que ha de ejercer el Concejo Municipal no son únicamente de carácter legislativo, aunque ciertamente es la más importante en cuanto a la naturaleza del órgano. Para su funcionamiento, administra la materia de su personal y además ejerce otras funciones como las de control sobre los demás órganos del Municipio, es el órgano que tiene atribuciones de naturaleza legislativa, política, administrativa y de control, todas consagradas en el artículo 95 de LOPPM.

El órgano que ejerce la función contralora del municipio es La Contraloría Municipal, es el encargado de ejercer funciones tendientes a velar por que los recursos fiscales del municipio sean administrados correctamente como corresponde a las disposiciones legales relativas a la materia, la LOPPM (2010), indica las funciones de este órgano en el artículo 104, y las mismas van dirigidas al cumplimiento de la función contralora, consagrada en el artículo 75 ejusdem, ateniéndose a la autonomía orgánica y funcional de las que está dotado este órgano. Las funciones de los contralores o

contraloras municipales van dirigidas al cumplimiento de las premisas establecidas en el artículo 176 CRBV (1999). La gama de funciones que en el capítulo II de este trabajo, se han mencionado y que corresponden a la Contraloría Municipal, van dirigidas a dar cumplimiento al cometido de la organización municipal, cuando crea el Órgano Contralor, es decir ejercer la Función Contralora.

Por otra parte el municipio, posee un órgano colegiado, integrado por el alcalde o alcaldesa, los concejales y los miembros de la comunidad debidamente organizada en consejos comunales y las asociaciones civiles o gremiales articuladas a estos, es este órgano el Consejo Local de Planificación, en cuya cabeza esta la función de planificación del municipio, tal como lo expresa la LOPPM, en su artículo 75. Este órgano es una instancia de participación, así lo denota su organización, sus miembros deben, de manera articulada, llevar a cabo la gestión planificadora de la unidad política primaria, ateniéndose a las disposiciones legales que antes se han referido. Las funciones del Consejo Local de Planificación Pública, se pueden clasificar en funciones propiamente planificadoras o de planificación, funciones de coordinación, funciones de Control social, información y promoción y funciones de colaboración entre los distintos órganos y las comunidades del municipio.

De acuerdo a la naturaleza del municipio y facultado por el artículo 69 de LOPPM, este podrá crear entes con personalidad jurídica y patrimonio propio, para ejercer sus competencias, allí en esa creación establecerá el catálogo de las funciones que pueden desarrollar estas instituciones, es decir es una facultad que viene dada por la autonomía del municipio. De manera que el municipio en su estructura, podrá poseer además de los órganos generales de la organización municipal, una serie de entes creados por el, a los cuales se les asignan funciones atinentes a la vida local y específicas en las materias propias de la competencia municipal.

-Habiendo definido al Municipio en su esencia, se debe revisar como ha influido hoy día la interpretación que se ha venido dando a la institución de la participación ciudadana en la estructura municipal, pues es ante la unidad político primaria donde debe materializarse mas propiamente esta institución, así se tiene que en Venezuela la Participación Ciudadana ha tenido un origen legal, pues la Constitución de 1961, indicaba que los ciudadanos participaban de la gestión de los gobiernos a través de los representantes elegidos a tal fin, sin embargo la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1989, introdujo aspectos fundamentales de la participación y ya los ciudadanos podían organizarse, por ejemplo en Asociaciones de Vecinos independientes de influencias de los poderes públicos y exigir su participación en la gestión de las políticas publicas del municipio.

A partir de 1999, con la CRBV, se incorpora la participación ciudadana de forma directa, la democracia ya no es representativa sino participativa y protagónica, los ciudadanos tienen el derecho y el deber de participar en la gestión de las políticas publicas, por ello, en materia municipal, la LOPPM (2005) instaba a los municipios a procurar la creación de los consejos comunales a objeto de que participaran en las gestiones publicas de este, pero ello fue derogado, en el año 2006, la Ley de los Consejos Comunales cambio la manera de creación de estos y el municipio ya no será el promotor de la creación de los consejos comunales como instancias de participación, estos dependen ahora de un Ministerio del poder publico nacional.

A raíz de la entrada en vigencia de la CRBV (1999), que estableció la participación ciudadana de una manera directa y protagónica, lo cual es de suma importancia para lograr el desarrollo efectivo de la democracia, en Venezuela se ha fundamentado con ello, el denominado poder popular del que según el movimiento político que se ha intentado instaurar en el país, es la máxima expresión del pueblo o de los ciudadanos, sin embargo, en realidad lo que pareciera es que se pretende acabar con las estructuras del

Poder Público para sustituirlas por estructuras del Poder Popular, tal es el caso de los Municipios, fundamentándose en este llamado Poder Popular han surgido estructuras locales como los consejos comunales y las comunas, que tienen su campo de acción en el mismo territorio del Municipio y tienen atribuidas funciones que se asemejan a las que realiza el municipio en virtud de sus competencias. Se podría afirmar que se esta en presencia del Poder Publico Municipal frente al Poder Popular Comunal.

En el mismo orden de ideas en el año 2010, se dicta la Ley Orgánica de las Comunas, instancias que actúan de manera paralela al municipio y que menoscaban la autonomía de este, pues poseen la misma estructura, es decir poseen un órgano ejecutivo, ejercido por el consejo ejecutivo, un órgano parlamentario, ejercido por un consejo parlamentario, un órgano de planificación ejercido por el consejo de planificación comunal y un órgano contralor que es ejercido por el consejo de contraloría comunal, que por la naturaleza de cada uno ejercen funciones muy similares a las funciones de los órganos del Poder Publico Municipal.

Las comunas pueden incluso crear sus instrumentos legales que se publican en la Gaceta Comunal, situación esta de relevancia puesto que hasta ahora en Venezuela solamente poseían Gaceta Oficial, los entes políticos territoriales, hoy día la comuna posee un mecanismo similar a estos, en cuanto a la publicación de sus actos, lo que da la idea que son consideradas instituciones político territoriales. Una de las notas mas resaltantes de las comunas y de los consejos comunales, como integrantes de estas, es que como nuevas instancias de poder que prácticamente poseen las mismas competencias de los Municipios, no poseen un grado de autonomía bien definido, pues dependen del poder ejecutivo nacional, este a través de un ministerio con competencia en la materia dicta los planes, las estrategias a seguir, incluso la forma de realizar las actividades propias en el ejercicio de las competencias.

De manera que la autonomía del poder nacional no existe en materia del denominado poder comunal y pareciera que se esta en camino de un centralismo puro, en el cual hasta la comunidad mas pequeña del país se debe a los designios del poder central. Las comunas son conformadas por los consejos comunales, los cuales ahora son los electores de las autoridades de las parroquias, lo que cambiara sustancialmente el régimen hasta ahora implementado, a partir del día 13 de abril del año 2013, fecha en la que los consejos comunales, elegirán por primera vez, las autoridades parroquiales en elecciones semejantes a las de segundo grado, aun cuando la CRBV (1999), establece que el sufragio ha de ser personalizado.

Realmente existe una incidencia que limita en cierto modo las funciones de las autoridades municipales, pues las comunidades organizadas en consejos comunales y luego en comunas pueden desarrollar una serie de atribuciones, que en primer momento le han sido otorgadas a los municipios, pero la nota mas resaltante es que estas instancias se encuentran adscritas a un órgano de carácter nacional, del cual reciben líneas de acción para el desarrollo de sus actividades. De manera que las comunas y el consejo comunal parecieran no ser una instancia de participación independiente y autónoma de los ciudadanos y en muchos casos existe interferencia en el desarrollo de las competencias de los municipios.

La opinión de quien escribe es que en Venezuela, fundamentándose en la participación ciudadana se ha creado la idea de la existencia de un llamado poder popular, que pareciera que se contrapone al poder público, por lo menos así se vislumbra en materia municipal, con el denominado poder popular se llega a la creación de las comunas que son instancias que buscan sustituir a la unidad político primaria de la nación, por ellas, que dependen directamente del poder central que además pretende construir un modelo socialista, como lo expresa la propia Ley Orgánica de Las Comunas,

que indica que son estas las instancias primarias y útiles para la construcción del socialismo. Sin embargo esta idea ha tenido un gran problema para materializarse, y es que la CRBV (1999), ha estatuido el Poder Publico y dentro de el al Poder Publico Municipal y al Municipio como unidad político primaria de la república, no así a las comunas.

Por lo cual lo lógico parece que es crear un mecanismo con el que la participación ciudadana se materialice efectivamente, pero ante los órganos del Poder Publico, sin necesidad de crear estructuras paralelas como el llamado poder popular. La Participación ciudadana es constituida como una institución en el régimen constitucional venezolano y en ese sentido deben buscarse las formas de garantizarla sin que el Poder Publico, pierda la esencia que es el desarrollar las competencias que le son propias. Debe crearse un equilibrio en el que por su ejercicio no se menoscaben otras instituciones plasmadas en el texto constitucional, como el municipio.

Deben existir instancias de participación como los consejos comunales, pero articulados a los municipios, sin injerencia del poder público nacional. Los municipios deben contar con normas claras que les permitan promover la participación, pues como se dijo al principio, es ante la unidad político primaria donde los ciudadanos pueden tener mayor y mejor acceso y por tanto queda claro que es donde se debe reflejar mayormente la participación ciudadana. Las comunidades organizadas tienen mayor acceso a las autoridades más cercanas que son los municipios, por ello es necesario crear las facilidades para que los ciudadanos participen primeramente en los asuntos que atañen a la vida local, antes que depender del poder público nacional.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Brewer Carias A: Introducción General al Régimen del Poder Público Municipal. Colección de Textos Legislativos N° 34, 2da edición. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas año 2005.

Brewer Carias A: (2.007): El inicio de la desmunicipalización en Venezuela: La Organización del Poder Popular Para Eliminar la Descentralización, La Democracia Representativa y la Participación a Nivel Local. **AIDA, Opera Prima de Derecho Administrativo**. Revista de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Estudios Superiores de Acatlán, Coordinación de Postgrado, Instituto Internacional de Derecho Administrativo “Agustín Gordillo”, Asociación Internacional de Derecho Administrativo. Disponible en <http://allanbrewercarias.com>

Diniz A. – López G: Poder Popular y Democracia Participativa, Ediciones Paredes, Caracas, año 2007.

Lapp A.: El Municipio y la Comuna: convivencia o conflicto en el gobierno local. [Fecha de publicación: 28-02-2011, (Artículo Electrónico) Disponible en <http://www.aporrea.org.ve>.]

Moros Puentes C.: El Poder Público Municipal Venezolano. Colección de Estudios Jurídicos N° 48. Editorial Jurídica Venezolana. San Cristóbal, año 1.991.

Circular N° 01-00000479, de fecha 20 de junio de 2005, emanada de la Contraloría General de La República Bolivariana de Venezuela.

Constitución de La República Bolivariana de Venezuela, publicada en la Gaceta Oficial N° 36.860 del 30 de diciembre de 1999.

Constitución de la República de Venezuela, Publicada en Gaceta Oficial de La República de Venezuela de fecha 23 de enero de 1961, Número 662 Extraordinario.

Estanga D.: Manual de Políticas, Normas y Procedimientos para La Contraloría Municipal, Editorial Mobilibros, Caracas, año 2005.

Lara E.: La Contraloría Municipal, 03/08/2010, [Publicación Electrónica (disponible en <http://eduardolarasalazaragogado.blogspot.com>)]

González Cruz F: Comentarios a la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, Colección de Textos Legislativos N° 34, 2da edición. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas año 2005.

Acosta Falcón H.: El Poder Público Municipal, Vadell Hermanos Editores, Caracas 2007.

Herrera H.: Contraloría Social, Ejercicio del Poder Popular. Liven Editores C.A, Caracas 2009.

Araujo J.: Derecho Administrativo Parte General, 1ra edición. Ediciones Paredes. Caracas. Año 2008.

Hernández J.: El Régimen de Los Servicios Públicos Municipales. Colección de Textos Legislativos N° 34, 2da edición. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas año 2005.

Villegas J.: Derecho Administrativo Municipal, Librería y Galería Sin Limite C.A., Primera Edición. San Cristóbal. Año 2007.

Villegas J. y varios autores: Venezuela, El Municipio una aproximación a su configuración en el nuevo ordenamiento constitucional y legal. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M, [Revista Electrónica (disponible en <http://unam.com>) Fecha de consulta 02/06/2011]

Ley de Consejos Comunales, publica en Gaceta Oficial de La República Bolivariana de Venezuela N° 39.335 de fecha 28 de diciembre de 2009.

Ley de Los Consejos Locales de Planificación Pública, publicada en fecha 30 de diciembre de 2010 en la Gaceta Oficial de La República Bolivariana de Venezuela, N° 6.017 extraordinaria.

Ley de Los Consejos Locales de Planificación, publicada en la Gaceta Oficial La República Bolivariana de Venezuela N° 6.017 Extraordinario del 30 de diciembre del 2010.

Ley de Residuos y Desechos Sólidos publicada en Gaceta Oficial La República Bolivariana de Venezuela, Número: 38.068 de fecha 18 de noviembre de 2004.

Ley Especial de Regularización Integral de la Tenencia de la Tierra de los Asentamientos Urbanos Populares. Gaceta Oficial La República Bolivariana de Venezuela, N° 38.480 del 17 de julio de 2006.

Ley Orgánica de Ordenación Urbanística publicada en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela, N° 33.868 de fecha 16 de diciembre de 1987.

Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular, publicada en la Gaceta Oficial de La República Bolivariana de Venezuela, N° 6.011 Extraordinario del 21 de diciembre de 2010.

Ley Orgánica de Planificación Urbanística, publicada en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela, N° 33.868 del 16 de diciembre de 1987.

Ley Orgánica de Planificación, publicada en la Gaceta Oficial de La República Bolivariana de Venezuela, N° 6.011 Extraordinario del 21 de diciembre de 2010.

Ley Orgánica de Régimen Municipal, publicada en la Gaceta Oficial de La República de Venezuela, N° 4.109 de fecha 15 de junio de 1989.

Ley Orgánica de Registro Civil, publicada en Gaceta Oficial La República Bolivariana de Venezuela N° 39.264, de fecha 15 de septiembre de 2009.

Ley Orgánica del Poder Público Municipal, Gaceta Oficial La República Bolivariana de Venezuela N° 38.204 del 8 de junio de 2005, Art. 112.

Ley orgánica del Poder Público Municipal, publicada en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, Número Extraordinario 6.015 del 28 de diciembre de 2010.

González M.: “Sobre el Estado Comunal”. [Fecha de publicación: 28-02-2011, (Artículo Electrónico) Disponible en <http://www.analitica.com>. citado el día 03/11/2011].

González N.: Revista Venezolana de Gerencia Vol. 1, No.1, 1996, 71-84. Vice-rectorado Académico - LUZ- ISSN 1315-9984. Disponible en: <http://revistas.luz.edu.ve>.

Sentencia de La Sala Constitucional del T.S.J. Nro. 2651, Exp. 01-0241/00-1945 de fecha 02/10/2003

Sentencia del Tribunal Supremo de Justicia, en Sala Constitucional, Número: [3082](#), Expediente: 05-1315 de fecha 14/10/2005. www.tsj.gov.ve. Consultada en fecha 24 de Enero de 2010.

Maingon T.: Área de Desarrollo Sociopolítico, Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES) de la Universidad Central de Venezuela, Los consejos locales de planificación pública: ¿nuevos espacios para la participación ciudadana en Venezuela?, IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 – 5 Nov. 2004. [Publicación Electrónica (disponible en <http://www.ebpdn.org/>)].