

DOC POA ~~173~~

POA  
173



Ministerio del Ambiente  
y de los Recursos  
Naturales Renovables

# LA PARTICIPACION DE LOS CONCEJOS MUNICIPALES EN LA ORDENACION DEL TERRITORIO

MAÑANA	
RECIBIDO	
FECHA	
NUMERO	1141

EDIAMB  
Doc  
991

Doc  
991-86

Caracas, Marzo 1980  
Serie Monografias o Estudios  
Tecnicos Especificos M.E.T./DGSP0A/10



Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables  
Dirección General de Planificación y Ordenación del Ambiente

LA PARTICIPACION DE LOS CONCEJOS  
MUNICIPALES EN LA ORDENACION  
DEL TERRITORIO

Autor:  
Nelson Geigel Lope-Bello

CARACAS, MARZO 1980  
SERIE DE MONOGRAFIAS O ESTUDIOS  
TECNICOS ESPECIFICOS M.E.T / D.G.S.P.O.A./I.O



CONGRESO DE LA REPUBLICA  
CARACAS-VENEZUELA

Nº \_\_\_\_\_

# LA PARTICIPACION DE LOS CONCEJOS MUNICIPALES EN LA ORDENACION DEL TERRITORIO



Caracas, Marzo 1980  
Serie Monografias o Estudios

## INTRODUCCION

Hoy es un lugar común aceptar que la planificación del desarrollo debe expresarse espacialmente, mediante la asignación de usos al espacio. Esta expresión es lo que, en términos generales, se denomina ordenación del territorio.

Normalmente, cuando se habla de ordenación de territorio se hace referencia a la expresión espacial de los planes nacionales o regionales de desarrollo. Pero no hay que olvidar que también existen los planes de desarrollo urbano local y que la zonificación es uno de los instrumentos de aplicación de dichos planes, el cual tiene entre sus objetivos, precisamente, la asignación de usos al espacio, vale decir, la ordenación territorial de las comunidades urbanas.

De hecho, la reciente incorporación de la ordenación del territorio a la planificación nacional o regional no es sino la extrapolación espacial de una técnica tradicionalmente propia al urbanismo local. Ciertamente que, al cambiar la escala, los niveles de precisión y matices de la ordenación del territorio y de la zonificación se diferencian. Pero, siempre mantienen una esencia común: la asignación de usos al espacio. Esto explica que en la terminología del V Plan de la Nación la ordenación del territorio estuviera equiparada con la "zonificación del desarrollo".

De lo anterior se desprende que la ordenación del territorio se "desenvuelve" a tres niveles: nacional, regional y local.

La participación municipal en la ordenación del territorio puede ser por vía de concesión (porque se considera conveniente que los Concejos Municipales participen) y/o por vía de necesidad (porque esa participación nace del reconocimiento de una obligación legal).

Para el caso venezolano consideramos que la participación municipal en la ordenación del territorio es tanto conveniente como obligatoria. Y en cuanto a la conveniencia, ella es de tanta intensidad que prácticamente se transforma en necesaria. Por ello, nosotros hablaremos de los imperativos, de conveniencia u obligación, de la participación de los Concejos Municipales en la ordenación territorial.

Además, la ingerencia o participación municipal puede ser de diversos modos o formas y plantean determinadas exigencias, en función del papel que en la ordenación del territorio se tenga que reconocer o se quiera conceder a los gobiernos locales. Este será uno de los temas que posteriormente abordaremos.

Pero antes de desarrollar los puntos centrales a nuestra exposición, debemos hacer algunas precisiones relativas al marco jurídico-conceptual en que ellos serán tratados. Estas precisiones son sobre: (1) el contenido de la ordenación del territorio, (2) la competencia del Poder Nacional en materia de ordenación del territorio y (3) las competencias municipales.

## 1. El contenido de la ordenación del territorio

Ya dijimos que la ordenación del territorio consistía, en términos generales, en la asignación de usos al espacio. Por tanto, parte de su contenido se referirá forzosamente a la reserva de determinados espacios para determinados usos. Pero, además, si la ordenación del territorio no es un mero ejercicio teórico sino una práctica planificadora, sus dictados, para que se materialicen, deberán estar respaldados por dispositivos de ejecución. Podemos así distinguir en la Ordenación del Territorio un contenido material y un contenido instrumental.

Restringiéndonos ahora al nivel nacional, el contenido material de la ordenación del territorio debe comprender:

- a) la política general de localización industrial;
- b) la política general de localización de actividades agropecuarias;
- c) la política nacional de desarrollo urbano (definición del sistema de ciudades, la delimitación de las áreas de reserva para la expansión urbana, la selección de lugares para la creación de nuevas ciudades, etc.)
- d) la identificación de las zonas sujetas a un régimen especial, en función de valores estratégico-militares (fronteras, costas, fuertes, ...), ambientales-naturales (parques, reservas forestales, refugios de fauna silvestre, ...) o culturales (monumentos históricos, reliquias antropológicas, ...).

En el contenido instrumental indispensable para la ejecución de la ordenación del territorio podemos señalar:

- a) la definición legal del carácter vinculante de la ordenación del territorio, de los órganos competentes en elaborarla y ejecutarla y de su relación con otros dispositivos de planificación.
- b) la política de equipamiento físico y social que procure o refuerce los contenidos materiales de la ordenación del territorio.
- c) las disposiciones presupuestarias, financieras y crediticias que soporten la política de equipamiento y que canalicen a las demás actividades públicas y privadas, conforme a los designios espaciales de la ordenación del territorio.
- d) una normativa jurídica que regule las limitaciones a que necesariamente se verá sujeto el derecho de propiedad.

Este contenido mínimo recién esbozado lógicamente dependerá de los fines asignados a la ordenación del territorio dentro del contexto del Plan de la Nación. Como vimos en otro documento ("La Legislación Vigente en Materia de Ordenamiento del Territorio"), los fines de la ordenación del territorio contemplados en el V Plan de la Nación eran sintetizables en tres, a saber: (1) la atenuación del desequilibrio regional y de las desigualdades socio-económicas, (2) la protección y desarrollo de las fronteras y (3) la conservación, protección y mejoramiento del medio ambiente.

## 2. La competencia del Poder Nacional en materia de ordenación del territorio

A escala nacional, resulta evidente que la formulación de la ordenación del territorio debe corresponder a una autoridad nacional. Su base la encontramos en el artículo 98 de la Constitución vigente (de 1961), según el cual "El Estado protegerá la iniciativa privada, sin perjuicio de la facultad de dictar medidas para planificar, racionalizar y fomentar la producción, y regular la circulación, distribución y consumo de la riqueza a fin de impulsar el desarrollo económico del país".

En cuanto a las autoridades nacionales competentes en materia de ordenación del territorio, se hace necesario la distinción de dos momentos en el proceso de planificación. Un primer momento es la "proposición de los lineamientos generales de la planificación física y espacial en escala nacional". Esta es una tarea que antecede al Plan de la Nación: en cierto sentido le sirve de orientación y es de más largo plazo. Tal momento lo atribuyó la Ley Orgánica de la Administración Central a Cordiplán (L.O.A.C., Art. 47, Ord. 6º). El segundo momento es la ordenación del territorio propiamente dicha, que forma parte del Plan de la Nación, cuya formulación está compartida entre varios Ministerios bajo la adecuación y coordinación del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (L.O.A.C., Art. 36, Ord. 23). (Para una exposición más completa de este problema, ver el referido documento "La Legislación Vigente en Materia de Ordenación del Territorio", págs. 9-13).

Sobre la escala regional nos limitamos a decir que ella no es de rango constitucional, con competencias inherentes, sino más bien una creación de la Administración Pública Nacional, la que fija el número de las regiones, las delimita, y les señala sus organismos y atribuciones. En otras palabras, la competencia de ordenación del territorio a escala regional también pertenece, de manera originaria, al Poder Nacional.

### 3. Las competencias municipales

La Constitución Nacional considera a los Municipios como "la unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional" (C.N., Art. 25).

La autonomía reconocida al Municipio incluye: (1) la libre gestión de sus autoridades, (2) la libre gestión de las materias de su competencia y (3) la creación, recaudación e inversión de sus ingresos" (C.N., Art. 29).

Esa autonomía en la libre gestión de las materias de su competencia comprende "el gobierno y administración de los intereses propios de la vida local, en particular cuanto tenga relación con sus bienes e ingresos y con las materias propias de la vida local, tales como urbanismo, abastos, circulación, cultura, salubridad, asistencia social, institutos populares de crédito, turismo y policía municipal" (C.N., Art. 30).

La anterior identificación constitucional de las "materias propias de la vida local" es de naturaleza enunciativa ("tales como..."). La Ley Orgánica de Régimen Municipal nos ofrece un desarrollo más explícito, aunque siempre enunciativo, de cuales son esas materias. En efecto, en su artículo 7 identifica como materias propias de la vida local las siguientes:

1. Acueductos, cloacas y drenajes.
2. Distribución y venta de electricidad y gas.
3. Planes de desarrollo urbano local.
4. Arquitectura Civil, nomenclatura y ornato público.
5. Transporte colectivo de pasajeros y circulación urbana.
6. Servicios de mercadeo y abastecimiento de productos de consumo de primera necesidad.
7. Espectáculos públicos y publicidad comercial.
8. Ferias y festividades populares.
9. Aseo urbano y domiciliario.
10. Servicios de prevención y lucha contra incendios.
11. Regulación y organización de institutos populares de crédito.
12. Cementerios y servicios funerarios.
13. Servicios de policía municipal.

Además, continúa la Ley Orgánica de Régimen Municipal en su artículo 8, los Municipios también tendrán facultad para: (1) contribuir y cooperar con el saneamiento ambiental, (2) cooperar en la prevención y asistencia de calamidades públicas, (3) acondicionar, construir y mantener parques, jardines, calles, plazas, balnearios y otros sitios de recreación y deportes, y (4) establecer servicios médico-asistenciales, educacionales, culturales y otros.

## II

LOS IMPERATIVOS DE LA PARTICIPACION DE LOS  
CONCEJOS MUNICIPALES EN LA ORDENACION  
DEL TERRITORIO

Hemos dicho que la participación de los Concejos Municipales en la ordenación del territorio podía ser conveniente u obligatoria. De que ambos términos no son excluyentes tenemos que en Venezuela se dan ambas posibilidades. Más aún, la conveniencia de la participación municipal es tal que, en la práctica, casi se presenta como una necesidad. Es por ésto que consideramos esa participación como un imperativo, independientemente de su obligación o conveniencia.

Según su índole, los imperativos de la participación municipal son clasificables en pragmáticas, políticos y jurídicos. De índole pragmática, en beneficio de la eficacia. De índole política, en función de valores democráticos. De índole jurídica, porque la ley así lo reclama.

### 1. Los imperativos pragmáticos

Desde un punto de vista puramente práctico, la eventual eficacia de una ordenación del territorio demanda la participación de los Concejos Municipales.

Pensemos en la extensión territorial del país y en la infinidad de actividades me

diante las cuales se materializarán los contenidos de la ordenación del territorio. Resulta imposible que una sola autoridad, aunque ejercida a dos niveles, pueda cumplir a cabalidad, con prontitud y eficiencia, todas y cada una de las etapas-funciones del proceso de ordenación del territorio. Basta recordar la experiencia negativa de la excesiva centralización de nuestro aparato administrativo.

Peor aún, la aceptación de una ordenación del territorio totalmente centralizada, con unas corporaciones locales ajenas a sus contenidos y fines, dificultaría en grado sumo el logro de sus propósitos. A manera de ejemplo, supongamos que el plan de desarrollo urbano de una ciudad contradice abiertamente las previsiones que para esa ciudad había contemplado la política urbana de la ordenación del territorio. Ciertamente que dicho plan podría ser improbadado por las autori-dades competentes (L.O.R.M., Art. 7, Ord. 3). Esta situación sólo se solventaría por la reformulación de ese plan, con las consiguientes dilaciones y despilfarro de recursos. ¿Qué pasaría si las autoridades locales se niegan a acatar los lineamientos de las autoridades nacionales? ¿Quién elaboraría el nuevo plan y quién lo aprobaría? Admitiendo que una autoridad nacional tenga la capaci-dad legal para imponer un plan de desarrollo urbano a un Concejo Municipal, su ulterior ejecución requeriría forzosamente del concurso local, cooperación que en el caso que nos planteamos sería bastante dudosa.

Contrastando los contenidos de la ordenación del territorio con las materias que son "propias de la vida local" y, por ende, de la competencia de los Municipios (ver capítulo introductorio, acápios 1, 2 y 3) se descubren solapes de jurisdicción- concurrencia de competencias- en importantes aspectos: la definición de un sistema nacional o regional de ciudades incide en la competencia municipal de planificación urbana; la delimitación de las áreas de expansión de las ciudades y la asignación de usos dentro de los perímetros urbanos concurre con la facultad de los gobiernos locales de asignar usos dentro de sus respectivas jurisdicciones; el equipamiento físico o social del país en función de los contenidos materiales de la Ordenación del Territorio, se yuxtaponen a las competencias de prestación de servicios urbanos (de acueductos, cloacas y drenajes, de distribución y venta de electricidad y gas, de transporte, de saneamiento ambiental, de educación y asistencia social, etc.). La participación obligatoria de los Concejos Municipales en la ordenación del territorio por concurrencia de competencias con el Poder Nacional llama a la necesidad de una actuación coordinada. (Este será el tema del próximo capítulo).

Un nuevo argumento de la necesidad legal de que los Concejos Municipales participen en la ordenación del territorio lo encontramos en el "Decreto sobre Regionalización y Participación de la Comunidad en el Desarrollo Regional" (Decreto Número 478, del 8-1-80, Gaceta Oficial N° 2.545 Extraordinario). En los considerandos de este Decreto se señala que "la participación de la pobla -

ción organizada en la formulación de políticas favorece la regionalización".

A este efecto, a los Concejos Municipales se les da representación en varios de los organismos de desarrollo regional (Art. 10, Ord. 4, Art. 28 y Art. 32):

- en el Consejo Regional de Desarrollo habrá un representante de los Concejos Municipales por cada Entidad Federal y en caso de existir Distrito Metropolitano el representante de dicho Distrito.
- en los Comités de Coordinación de Actividades Administrativas de cada Entidad Federal figurarán los Presidentes de los Concejos Municipales del Estado.
- en la integración de las Asambleas de Participación que funcionarán a nivel de las Entidades Federales está prevista la incorporación de tres representantes por los Concejos Municipales.

Finalmente, en la coordinación de la inversión del Situado Constitucional, la determinación de los programas preferentes para cada Entidad Federal se hará basándose en la exposición de las necesidades prioritarias de las respectivas colectividades, tal como hayan sido expresadas por el Gobernador, los organismos regionales de desarrollo y los representantes de los Concejos Municipales (Reglamento N° 1 de la Ley Orgánica de Coordinación de la Inversión del Situado Constitucional con los Planes Administrativos Desarrollados por el Poder Nacional, Decreto Número 1.615, del 8-6-76, Gaceta Oficial N° 31.003, Art. 2).

Pensemos también en la autonomía municipal en cuanto a "la creación, recaudación e inversión de sus ingresos" (C.N., Art. 29, Ord. 3). Con su ejercicio, cualquier Concejo Municipal sería capaz de, al menos y por ejemplo, entablar la política de la ordenación del territorio sobre localización industrial.

Por éstas y otras muchas razones prácticas, la eficacia de la ordenación del territorio estará grandemente condicionada al respaldo que reciba por parte de los Concejos Municipales. Y una de las maneras de obtener este respaldo será mediante la incorporación decisiva de los gobiernos locales en las diferentes etapas y tareas de la ordenación territorial.

## 2. Los imperativos políticos

En la mayoría de países que han adoptado la democracia como sistema político, incluyendo a Venezuela, está en revisión crítica una práctica puramente formalista de sus ideales. Se dice que el ejercicio democrático, lejos de quedar limitado a la mera elección de representantes, habría de complementarse con una participación más activa, directa y frecuente de los ciudadanos, mediante su incorporación a la gestión política. Para ello hay que reducir la distancia que separa a la población de los centros de decisión. Ahora bien, como los centros de decisión más cercanos a los ciudadanos son los Concejos Municipales, su participación en la ordenación del territorio resulta insustituible.

En este sentido, las corporaciones locales juegan el doble papel de ser el nivel

de administración más próximo a los habitantes y el cauce más expedito para la canalización de las necesidades y aspiraciones colectivas ante los niveles superiores de gobierno. (Es indudable que ésta fue una de las razones que privó para la incorporación de los Concejos Municipales en el desarrollo regional. De ello trataremos en el acápite siguiente).

### 3. Los imperativos jurídicos

La obligatoriedad jurídica de que los Concejos Municipales participen en la ordenación del territorio puede ser argumentada desde múltiples puntos de vista.

Por un lado, la competencia municipal en materia de urbanismo (C.N., Art. 30 y L.O.R.M., Art. 7, Ord. 3) implica la facultad de ordenar el territorio de su jurisdicción.

En segundo lugar, como la ordenación del territorio se traduce en la asignación de usos al espacio, en la mayoría de los casos esos usos estarán localizados en un espacio de jurisdicción municipal: salvo en lo que respecta a las Dependencias Federales, en todas las demás entidades territoriales que integran la República (los Estados, el Distrito Federal y los Territorios Federales), los municipios constituyen la base primoria de la división territorial.

Pero además de realizarse físicamente en un espacio de jurisdicción municipal, no pocas de las actividades que conforman la ordenación del territorio competen concurrentemente, por mandato constitucional y legal, al Poder Nacional y al Poder Municipal.

## III

LA COORDINACION DE LA ORDENACION  
DEL TERRITORIO

La única vía de escape a los problemas de duplicación y hasta contradicción de actuaciones originados por la concurrencia de competencias entre el Poder Nacional y el Poder Municipal es la coordinación de ambos niveles de gobierno. La necesidad de la coordinación se presenta bajo dos aspectos: el de planificación y el presupuestario. Además, la coordinación es una obligación jurídicamente imponible a los Concejos Municipales. Comenzando por la última, a continuación desarrollamos estas afirmaciones.

1. La obligación de la coordinación

Partimos del hecho de la concurrencia de competencias entre el Poder Nacional y el Poder Municipal.

Un principio generalmente aceptado en los casos de concurrencia entre dos niveles distintos de gobierno es el de que el inferior ha de sujetarse al superior. En la situación que planteamos, la sujeción es del Poder Municipal con respecto al Poder Nacional.

En virtud de la sujeción de que hablamos, la naturaleza de la coordinación es "casi" de subordinación. Sin embargo, ella no contradice la autonomía que la Constitución atribuyó al Municipio. Según una antigua jurisprudencia de nuestro Máximo Tribunal, "una autonomía no puede ir más allá de lo que rectamente se desprenda de las normas del derecho positivo constitucional. O lo que es lo mismo, no se trata de un gobierno libre dentro del Estado, sino de un Poder regulado por el Constituyente y por el Legislador ordinario (Corte Federal, 3-12-37, Memoria de 1938, pág. 359).

Pero la coordinación de subordinación no es sólo un principio jurídico de reconocimiento jurisprudencial, sino también una obligación impuesta a los Concejos Municipales por el Legislador ordinario respecto al ejercicio de determinadas competencias. Según la Ley Orgánica de Régimen Municipal, esas competencias son las de: acueductos, cloacas y drenajes; distribución y venta de electricidad y gas; transporte colectivo de pasajeros y demás materias relativas a la circulación urbana; creación de servicios que faciliten el mercadeo y abastecimiento de productos de consumo de primera necesidad; aseo urbano y domiciliario; elaboración de planes de desarrollo urbano; arquitectura civil y ornato público; regulación y organización de institutos populares de crédito; establecimiento de servicios médico-asistenciales, educacionales y culturales. Todas las competencias enumeradas se deberán, según los casos "ejercer en los términos que establezca la legislación nacional" o "en acuerdo con las normas y proce-

dimientos técnicos establecidos por el Poder Nacional" o "de conformidad con lo dispuesto por el ordinal 14 del artículo 136 de la Constitución Nacional " o "con las limitaciones que establezca la legislación nacional" o "de conformidad con las normas y en coordinación con las políticas adoptadas por el Poder Nacional" (L.O.R.M., Art. 7, Ords. 1, 2, 5, 6, 9, 3, 4, 10 y Art. 8, Ord. 4). (Este punto está tratado con mayor amplitud en el Documento "Mecanismos de Coordinación para el Área Metropolitana de Caracas y Otras Ciudades del País, págs. 15-18).

Los entrecomillados legales recién citados explican nuestras afirmaciones de que la coordinación es "casi" de subordinación y de que, sin embargo, subsiste la autonomía municipal. La sujeción que el Poder Municipal debe al Poder Nacional no es una de exclusiva obediencia sino la de ejercer sus competencias dentro de un marco de actuación, conforme a los términos, normas, procedimientos, políticas y limitaciones dictados por las autoridades superiores competentes.

## 2. La coordinación de la planificación

La concepción de la planificación como una "racionalización del futuro" implica la coordinación de las actividades que tienden a ese futuro. Igualmente, la planificación conlleva la coordinación de los diferentes tipos de planes que la integran.

Los tres niveles espaciales en que se "desenvuelve" la planificación del desarrollo -el nacional, el regional y el local- lógicamente que deberán integrarse en un orden ascendente. Cada nivel de planificación sirve para concretar las previsiones y políticas más generales del nivel superior: el plan nacional se especifica mediante los planes regionales y estos a través de los planes de desarrollo urbano local.

Lo mismo sucede con la planificación sectorial. Cada nivel espacial de la planificación sirve para la coordinación inter-sectorial a ese nivel. Y cada nivel sectorial de planificación se especifica por medio de sus inferiores espaciales: el nacional por los regionales y los regionales por los planes sectoriales locales.

A los fines de esta exposición, podemos distinguir dos categorías de competencias municipales, las de planificación local y las de prestación de servicios urbanos, normalmente de naturaleza sectorial.

Pues bien, conforme a lo anterior, los planes de desarrollo urbano de las diferentes localidades deben formularse de acuerdo a las previsiones para ellas expresadas en los planes nacionales y regionales, especialmente en lo que atañe a sus áreas de expansión, al papel que le corresponda desempeñar en las políticas de concentración y desconcentración industrial y al cumplimiento de ciertos standards mínimos. Por eso la Ley Orgánica de Régimen Municipal, en el ordinal 3 de su artículo 7, dice que los planes de desarrollo urbano local tienen que elaborarse "de acuerdo con las normas y procedimientos técnicos establecidos por

el Poder Nacional". Y es para asegurar tal correspondencia por lo que la vigencia de los planes de desarrollo urbano local, o de sus modificaciones, está condicionada a la aprobación de la autoridad nacional competente.

En cuanto a las actividades de prestación de servicios urbanos municipales, la coordinación intra-sectorial se consigue mediante el sistema espacial de planes escalonados, mientras que la coordinación inter-sectorial municipal será uno de los logros de la planificación local.

### 3. La coordinación presupuestaria

Los presupuestos y la política fiscal y crediticia son instrumentos indispensables para la ejecución de los fines de ordenación territorial inscritos en la planificación del desarrollo.

A este efecto, "los Estados, el Distrito Federal y los Territorios Federales deberán coordinar, en sus respectivas jurisdicciones y a nivel regional o interestadual, cuando sea el caso, la inversión del Situado Constitucional con los planes administrativos desarrollados por el Poder Nacional". "En cada ejercicio fiscal la inversión del 50% del monto que le corresponde a cada uno de los Estados, al Distrito Federal y a los Territorios Federales, por concepto de Situado Constitucional, deberá coordinarse con planes administrativos desarrollados por el Poder Nacional" (Ley Orgánica de Coordinación del Situado Constitucional con los Planes Administrativos Desarrollados por el Poder Nacional, Arts. 1 y 2).

En cuanto al nivel local, en las leyes de presupuesto de los Estados se incorporará una partida denominada Situado Municipal, no menor del 10% ni mayor del 15% de la porción del Situado Constitucional no sujeto a coordinación, para ser distribuida entre los Concejos Municipales.

Estos recursos del Situado Municipal sólo podrán invertirse en el desarrollo y ejecución de planes y programas desarrollados por el Poder Nacional (Reglamento N<sup>o</sup> 1 de la Ley Orgánica de Coordinación del Situado..., Arts. 27 y 29). (Hacemos la advertencia que los artículos que se acaban de citar se apartan de la disposición 110 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal: " El Situado Municipal deberá invertirse en la construcción de obras y adquisición de equipos para la prestación de servicios públicos y en los gastos imprescindibles para su funcionamiento... Cuando en el Municipio existan Municipios Foráneos se invertirá en la jurisdicción de éstos una cantidad que guarde proporción con el número de sus habitantes". Vemos que de acuerdo con ésta última, la inversión del Situado Municipal no necesariamente tiene que realizarse en planes y programas desarrollados por el Poder Nacional).

Respecto a los recursos propios de las Municipalidades, un porcentaje, que varía en función del monto de sus ingresos, deberá emplearse en obras y servicios (L.O.R.M., Art. 125) que teóricamente, según hemos visto, tendrían que haber sido programas de acuerdo a las políticas nacionales y regionales de equipamiento, teniendo en cuenta, ciertamente, las características propias de cada localidad.

#### IV

### LOS MODOS DE LA PARTICIPACION MUNICIPAL EN LA ORDENACION DEL TERRITORIO

Los modos de la participación municipal en la ordenación del territorio dependerán, en parte, de las necesidades de conveniencia de su participación y de la capacidad de los gobiernos municipales. Decimos en parte porque, en consistencia con lo asentado en páginas anteriores, algunos de los modos de participación son obligatorios, aunque estos también se verán condicionados por la capacidad municipal.

En este breve capítulo se enumeran, a manera de resumen, los modos de participación por obligación y se introducen algunos de los de conveniencia. Queda reservado para el capítulo final el tratamiento de la capacidad municipal como una de las exigencias de su participación.

#### 1. Los modos de participación obligatoria

En el proceso de ordenación del territorio la ley reconoce los siguientes modos de participación municipal:

- en la elaboración de los planes de desarrollo urbano local.
- en la prestación de los servicios urbanos de competencia municipal.

- en su representación ante ciertos organismos de desarrollo regional (el Consejo de Desarrollo Regional, los Comités de Coordinación de las Actividades Administrativas y las Asambleas de Participación).
- en suministrar la información que servirá de base para la determinación de los programas prioritarios con inversiones del Situado Constitucional que deban ser coordinados con los planes administrativos por el Poder Nacional.

## 2. Los modos de participación por conveniencia

Una escala relativamente reducida, su mayor proximidad a los habitantes y el hecho de ser el escenario espacial donde han de ocurrir la inmensa mayoría de las actividades de ordenación del territorio, son todas características municipales que ofrecen grandes posibilidades para la participación de los gobiernos locales en el proceso de planificación. Ellos pueden servir como centros de recopilación de la indispensable información estadística y de la expresión más directa de las aspiraciones y problemas de la población. Por las mismas razones, importantes aspectos en la evaluación de la ejecución de la ordenación nacional o regional del territorio, en cuanto a la coherencia de sus contenidos, el grado de cumplimiento, sus efectos directos e indirectos, pueden ser mejor realizados, por ser más sentidos, al nivel de las comunidades por intermedio de sus gobiernos locales.

## V

## LAS EXIGENCIAS DE LA PARTICIPACION MUNICIPAL

La participación municipal en la ordenación del territorio plantea, para su eficacia, el cumplimiento de determinados pre-requisitos. La trascendencia de estos pre-requisitos los transforma en verdaderas exigencias: o se realizan prácticamente o la participación municipal en la ordenación del territorio se verá seriamente cuestionada, lo que a su vez condicionará negativamente el logro exitoso de sus objetivos.

Al igual que los imperativos que llaman a la participación municipal, las exigencias impuestas por esa participación son de orden político, pragmático y jurídico. Las dos primeras se refieren a la reforma del régimen municipal, con el fin de que los Concejos Municipales se transformen en corporaciones democráticas y eficaces. La última implica el establecimiento del marco de referencia al que se ha de sujetar la actuación de las Municipalidades. Cualquiera que sea su orden, todas las exigencias requieren la adopción de decisiones a nivel del Poder Nacional.

### 1. La reforma política del régimen municipal

Si la vigencia más plena de los valores democráticos necesita de la participación de los Concejos Municipales en la política nacional y de la participación más

directa y frecuente de la ciudadanía en la política local, entonces hay que reformar sustancialmente el régimen político municipal. Nos referimos particularmente al sistema de elección de los Concejales.

Tradicionalmente las elecciones municipales han ocurrido al mismo tiempo de las elecciones presidenciales y de las de los representantes al Congreso Nacional y a las Asambleas Legislativas de los Estados. También el período de duración de los Concejales en sus cargos ha sido de cinco años, igual al período para el cual son electos el Presidente de la República y los demás representantes a los cuerpos deliberantes. (Sólo recientemente, en 1979, las elecciones municipales se celebraron en una fecha propia. Además, el artículo 33 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal ha previsto un gobierno local fraccionado en mandatos de dos y tres años, lo que garantizarían períodos más breves de gobierno municipal y una elección, al menos, en tiempo diferente a los comicios nacionales y estatales. Pero esta previsión está sujeta a su eventual aprobación por parte de las dos terceras partes del Congreso Nacional, en sesión conjunta de las Cámaras de Senadores y Diputados) (L.O.R.M., Art. 133). Otra característica de las elecciones municipales ha sido la escogencia de candidatos mediante un sistema de votación por planchas bloqueadas, elaboradas en el seno de las agrupaciones partidistas e integradas, en la mayoría de los casos, por activistas políticos, ajenos a la problemática de las comunidades que supuestamente van a representar.

Todas estas circunstancias han contribuido al deterioro del significado de las elec

ciones municipales y a la descomposición moral de los gobiernos locales, que ni son centros de participación popular ni participan en la canalización de los deseos e inquietudes de la población ante las entidades territoriales superiores.

En consecuencia, el imperativo democrático de la participación de los Concejos Municipales en la ordenación del territorio exige la adopción de reformas políticas que permitan la superación de un sistema de representatividad radicalmente iniciado.

## 2. La reforma administrativa del régimen municipal

Decir que los Concejos Municipales deben participar en la ordenación del territorio y reconocerles o asignarles determinadas funciones recomienda la prudencia de cotejar responsabilidades con habilidades. Y cualquier balance de nuestros Concejos Municipales revela su incapacidad administrativa para desempeñar, siquiera con mediana eficacia, las tareas que deban o se les puedan encomendar: ni su estructura organizativa, ni la composición de su personal, ni su solvencia financiera cumplen con el mínimo de idoneidad requerido para una positiva y activa contribución de la institución municipal al proceso de desarrollo.

Urge, pues, una reforma administrativa del régimen municipal. A este respecto, las posibles mejoras introducidas por la Ley Orgánica de Régimen Municipal han resultado marginales e insuficientes, y ya está planteada la necesidad de su revisión.

Para la solución del problema desborda los límites de lo legal: una reforma jurídica del régimen municipal no se traducirá, por sí misma, en mejoras prácticas, a menos que esté complementada por otras medidas de carácter técnico y político. No basta que legalmente se declare cuáles son las competencias de los Concejos, cómo se deben organizar, cómo deben administrar e invertir sus presupuestos, cómo deben seleccionar su personal, etc., si, a idéntico tiempo, no se los provee de la asistencia técnica y económica, y de los mecanismos de control, que les permita afrontar cabal y eficazmente sus cometidos.

Así, cualquier aportación del gobierno local a la ordenación del territorio dependerá, en última instancia, del refuerzo que brinde el Poder Nacional al Poder Municipal.

### 3. La definición del marco de actuación de la actividad municipal

La sujeción que el Poder Municipal debe al Poder Nacional, en el sentido de que el ejercicio de sus competencias autonómicas y concurrentes se ajuste a un marco de actuación definido por las autoridades nacionales competentes (ver capítulo III, acápite 1) sólo es factible en la medida de que exista ese marco de actuación. En otras palabras, actuar "en los términos que establezca la legislación nacional" o "en acuerdo con las normas y procedimientos técnicos establecidos por el Poder Nacional" o "de conformidad con las normas y en coordinación con las políticas adoptadas por el Poder Nacional" o según "las limitaciones que es-

