

## **Estudios de Derecho Público**

● Allan R. Brewer-Carías  
Congreso de la República  
Caracas/Venezuela/1985  
ISBN 980-231-002-6.

**ALLAN R. BREWER-CARIAS**



**ESTUDIOS  
DE DERECHO  
PUBLICO  
II**

*(Labor en el Senado 1983)*

**Ediciones del Congreso  
de la República**

CARACAS 1984



# CONTENIDO GENERAL

## CAPITULO I

LOS CONDICIONANTES POLITICOS DE LA CONSTITUCION DE  
1961. Y SUS EFECTOS

## CAPITULO II

LA APROBACION LEGISLATIVA DE LOS CONTRATOS DE  
INTERES NACIONAL Y EL CONTRATO PDVSA-VEBA OIL

## CAPITULO III

EL REGIMEN JURIDICO DE LA ORDENACION DEL TERRITORIO  
Y SU REGULACION LEGAL

## CAPITULO IV

ASPECTOS GENERALES DEL REGIMEN MUNICIPAL Y SU  
REFORMA

## CAPITULO V

LA REFORMA DEL REGIMEN DEL DISTRITO FEDERAL

## CAPITULO VI

LA REFORMA DEL REGIMEN DE LA ADMINISTRACION  
DESCENTRALIZADA



## NOTA PRELIMINAR



En 1983 el Congreso de la República editó el Tomo I de esta serie de **Estudios de Derecho Público**, que recogió mi labor en el Senado en 1982 luego de mi incorporación al mismo en julio de ese año. Durante el resto del período constitucional 1979-1984, y en especial hasta la finalización de las sesiones de la Legislatura a finales de 1983, continué incorporado al Senado. Durante ese año, por tanto, tuve a mi cargo la realización de una serie de estudios y trabajos como parlamentario, que al igual que los publicados en el Tomo I, me ha parecido de interés divulgar, ya que algunos se refirieron a proyectos legislativos, luego sancionados o aún en curso de discusión. De allí el contenido de este Tomo I de Estudios de Derecho Público en las Ediciones del Congreso de la República, que reflejan mi labor documental en el Senado durante 1983. No se publican, por supuesto, las intervenciones en la Cámara, las cuales se publican en los Diarios de Debates.

El primer Capítulo, con el Título **Los Condicionantes Políticos de la Constitución de 1961 y sus efectos**, fue un documento que elaboré con ocasión del XXV Aniversario del 23 de enero de 1958 y el XXII Aniversario de la Constitución el 23 de enero de 1961, partiendo del que había presentado en la Conferencia sobre Redacción de Constituciones celebrada en la sede de la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos de Norte América en septiembre de 1982, organizada por el American Enterprise Institute for Public Policy Research. Dicho Estudio sigue la perspectiva del publicado en el Capítulo I del Tomo I, aun cuando su enfoque tiende a explicar el origen de las instituciones de nuestro Estado, a los efectos de poder plantear su reforma.

El Capítulo II, con el título **La aprobación Legislativa de los Contratos de interés nacional y el Contrato PDVSA-VEBA OEL**, constituye el texto de la comunicación que dirigí a las Comisiones Permanentes de Energía y Minas del Senado y de la Cámara de Diputados, a su requerimiento, con fecha 7 de junio de 1983, con motivo de la investigación que adelantaron sendas Comisiones sobre la necesidad o no de la aprobación legislativa

para el mencionado contrato. Este estudio sigue el mismo criterio que el

El Capítulo III, con el título **El Régimen Jurídico de la Ordenación del Territorio y su regulación legal**, está compuesto por los documentos que elaboré para la Comisión Especial designada por el Senado el día 21 de abril de 1983 para el Estudio del Proyecto de Ley para la Ordenación del Territorio, que tuve el honor de presidir, y que condujeron a la reelaboración del Proyecto de Ley en el Senado, en relación al que había sido aprogado originalmente en Diputados.

El Capítulo IV con el título **Aspectos Generales del Régimen Municipal y su Reforma**, contiene la Exposición de Motivos, el Proyecto de Reforma y el propuesto texto refundido de una Ley Orgánica de Régimen Municipal, el cual fue elaborado a finales de 1983 y presentado, con algunas variaciones, a la Cámara de Diputados por la Fracción del Partido Social Cristiano Copei, al iniciarse la nueva Legislatura el 24 de enero de 1984.

El Capítulo V con el título, **La Reforma del Régimen del Distrito Federal**, contiene la Exposición de Motivos y el Proyecto de Reforma de la Ley Orgánica del Distrito Federal, elaborado en julio de 1983, y que también fue presentado a la Cámara de Diputados por la Fracción del Partido Social Cristiano Copei, al iniciarse la nueva Legislatura en enero de 1984.

Por último, en el Capítulo VI, con el título **La Reforma del Régimen de la Administración Descentralizada**, se recoge la Exposición de Motivos y el Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada, que elaboré en colaboración con el Dr. Jesús Caballero Ortiz a finales de 1982 y que fue presentado al Presidente de la Cámara de Diputados como colaboración del Instituto de Derecho Público con el Congreso.

Como puede apreciarse de los diversos Capítulos, de este volumen, y como resultado de la labor en el Senado, se recogen diversos documentos que inciden sobre aspectos medulares de nuestro derecho administrativo, la mayoría, pendientes de ser objeto de una regulación adaptada a las realidades contemporáneas. El objetivo de su publicación, no es otro que el de contribuir al conocimiento de nuestro derecho público, y evitar que con el correr del tiempo, como sobre estos temas habrá que seguir trabajando, se vuelva a recorrer el camino ya trillado.

Caracas, febrero de 1985.

Allan R. Brewer-Carías

## **CAPITULO I**

# **LOS CONDICIONANTES POLITICOS DE LA CONSTITUCION DE 1961 Y SUS EFECTOS**



La Constitución de 1961 es la segunda de nuestras constituciones con mayor vigencia: la primera fue la de 1830, que tuvo 27 años de vigencia; y la de 1961 ya lleva 22 años de vigencia. Puede decirse inclusive que el momento político de 1830 que condujo a un acuerdo de los líderes militares-regionalistas que desembocó en lo que se denominó el Pacto Central-Federal, contribuyó a que esa Constitución tuviese vigencia suficiente durante un proceso de consolidación del Estado, una vez que se separó de la Gran Colombia. Puede decirse que en ese momento hubo un acuerdo expreso, inicialmente, y tácito posteriormente, para mantener la naciente República, después de la separación de la Gran Colombia. De allí los años de vigencia de aquel texto. Hasta cierto punto, esa misma explicación podríamos darla en el caso de la vigencia de la Constitución actual, la cual también es el producto de un pacto político que buscó darle estabilidad a un sistema político nuevo, que se constituyó a partir de 1958.

Ahora bien, ¿por qué se promulga la Constitución de 1961?; ¿cuáles fueron los elementos condicionantes de ese texto, desde el punto de vista político, y cómo se reflejaron los mismos en el texto fundamental? La respuesta a esos interrogantes, son las que queremos analizar a continuación.

## I. LA REVOLUCION DEMOCRATICA DE 1958 Y LAS REGLAS DE JUEGO DEL SISTEMA POLITICO

En efecto, sin duda, el origen de la Constitución de 1961 está en la Revolución Democrática de 1958 y en el establecimiento, como consecuencia de ella, de unas reglas de juego, tanto del sistema político en general, como del sistema de partidos. A partir de 1958, los partidos políticos que asumen el control del sistema político, son los mismos partidos que habían actuado democráticamente en el trienio 1945-1948, y que habían nacido a comienzos de esa década, pero ahora con una nueva actitud. La discordia

interpartidista al extremo, que caracterizó el proceso político de los años cuarenta, se cambió por un sistema en el cual esa discordia se mantuvo al mínimo, pues aquella situación, sin duda, provocó el derrocamiento del Presidente Rómulo Gallegos (1948) por los mismos militares que tres años antes habían llevado a Rómulo Betancourt al poder, dando así inicio a la dictadura del General Pérez Jiménez que duró una década. Por eso, el mismo Betancourt, al referirse al régimen iniciado en 1958, afirmó que “la discordia interpartidista se mantuvo al mínimo y así revelaron sus conductores que habían aprendido la dura lección que a todos los venezolanos nos dio el despotismo”. (Véase R. Betancourt, **La Revolución democrática en Venezuela**, Tomo I, Caracas 1968, pág. 9).

Pero, por supuesto, no sólo aprendieron la dura lección del despotismo que se mantuvo durante 10 años encarnado por la dictadura de Pérez Jiménez, sino que realmente, quizás lo que más aprendieron fue que la discordia interpartidista al extremo, desarrollada en el trienio 45-48, no podía ser un sistema político que podía funcionar, porque no estaba fundado en reglas de juego claras que permitieran la participación política. Por tanto, más que la experiencia de la dictadura, lo que motiva a los líderes políticos a instaurar el nuevo régimen, es la experiencia del fracaso del sistema político establecido a mitades de la década de los cuarenta, que se basó, precisamente, en esa “discordia interpartidista” llevada al máximo, y que no permitió que se estabilizara el sistema político. Lo que caracterizó el sistema de partidos de esa época, como lo afirma Juan Carlos Rey “no eran relaciones entre competidores que se respetan mutuamente, sino entre enemigos jurados que aspiran a destruirse”. (Véase “El sistema de Partidos Venezolanos” en Juan Carlos Rey, **Problemas Socio-políticos de América Latina**, Caracas 1980, p. 313). Por eso afirma el mismo R. Betancourt, que en 1958, “los partidos políticos venezolanos, obligados por el despotismo a laborar en la clandestinidad, convinieron en una acción concertada y unida para abrirle a Venezuela caminos hacia el orden democrático” (*op. cit.*, p. 7).

En esta forma, la Revolución Democrática de 1958 tuvo su origen y fundamento en la acción concertada de los partidos, fundamentales y sus líderes. De allí que Ramón J. Velásquez al comentar la reunión que tuvieron los líderes políticos fundamentales en Nueva York, en la primera quincena de 1958, señala que “pasaron revista a la situación política venezolana, analizaron los graves errores y los aciertos del pasado y terminaron por aceptar la tesis de que el porvenir sería suyo, en la medida en que

entendieran que el poder político es el producto de alianzas y de acuerdos entre los diversos sectores que integran un país”. (Véase Ramón J. Velásquez, “Aspectos de la Evolución Política de Venezuela en el último medio siglo” en Ramón J. Velásquez y otros, **Venezuela Moderna, Medio Siglo de Historia 1926-1976**, Caracas 1979, p. 219).

El pacto político que enrumbó el proceso democrático a partir de 1958, buscaba eliminar la hegemonía de cualquiera de los partidos políticos y la exclusión de los otros en el proceso político, así como el establecimiento de un sistema de partidos competitivos pero que se respetaban mutuamente, el cual debía estar comprometido, por sobre todo, al mantenimiento del régimen democrático; y la expresión formal de ese pacto político fue el denominado “Pacto de Punto Fijo” (véase en Presidencia de la República, **Documentos que hicieron historia**, Tomo II, Caracas 1962, págs. 443 a 449), suscrito el 31 de octubre de 1958 entre los líderes de los tres partidos políticos democráticos fundamentales del país. La Constitución de 1961, puede decirse, es el producto directo de aquel pacto, desde el punto de vista de la organización del Estado y su régimen político.

### 1. *El Pacto de Punto Fijo*

El Pacto de Punto Fijo constituyó un acuerdo entre los tres principales partidos, partiendo del supuesto de que ellos tenían “la responsabilidad de orientar la opinión para la consolidación de los principios democráticos...”, para lograr puntos de unidad y de cooperación entre ellos. En tal sentido, en él pueden distinguirse tres principios de carácter general que lo motivaron, así como una serie de compromisos políticos concretos.

#### A *Los Principios Generales*

El Pacto de Punto Fijo, puede decirse que es un acuerdo de convivencia entre los partidos, para garantizar el desarrollo de un proceso electoral, que condujera a la formación de un gobierno democrático con participación de los diversos sectores políticos.

1. En efecto, los partidos acordaron en primer lugar, establecer unas pautas de convivencia basadas en el mutuo respeto, inteligencia y cooperación entre las diversas fuerzas políticas, sin perjuicio de la autonomía organizativa de cada una de ellas o de sus características ideológicas. Estas pautas de convivencia, se consideraban como una

garantía para no romper el frente unitario que ellas implicaban, y buscaban prolongar la tregua política, despersonalizar el debate y erradicar la violencia partidista.

2. En segundo lugar, ese esfuerzo de cooperación entre las fuerzas políticas tenía un fin inmediato: lograr, entre todos, que se desarrollase el proceso electoral del año siguiente, 1959, y que los poderes públicos que resultaren electos de ese proceso, respondieran a pautas democráticas. Se trataba, por tanto, de un acuerdo para el establecimiento de un sistema democrático.

3. En tercer lugar, como principio general del Pacto, se establecía el compromiso del establecimiento de un gobierno y unos cuerpos representativos, que debían agrupar equitativamente todos los sectores de la sociedad, interesados en la estabilidad de la República como sistema popular de gobierno. Por tanto, aquí, el Pacto iba más allá del acuerdo de respeto mutuo y de cooperación, y se convertía en un acuerdo de hacer y lograr la participación de todos los sectores interesados en la formación del nuevo gobierno, lo cual se hizo realidad, no sólo en la estructuración del primer gobierno de Rómulo Betancourt, de coalición en 1959, con participación ministerial de los tres principales partidos, sino por el establecimiento del principio de la representación proporcional de las minorías, para lograr la "equitatividad" en los cuerpos deliberantes, de manera que todos los sectores de la sociedad interesados en la estabilidad republicana estuviesen representados en ellos, sin que quedasen algunos de aquellos, fuera del juego político.

Por supuesto, se trataba de un acuerdo "de todos los sectores de la sociedad interesados en la estabilidad republicana", por lo que quedaban fuera del Pacto, aquellos sectores que no estaban interesados en esa estabilidad, representados por los sectores del perezjimenismo y de la conspiración militar, y por el Partido Comunista de Venezuela, el cual tampoco estaba interesado en la estabilidad republicana, como quedó demostrado por la lucha subversiva que se desarrolló durante más de un lustro, a partir de esa fecha.

#### *B. Los Compromisos Políticos*

Hemos dicho, que entre los principios generales que motivaron el pacto entre los partidos políticos, estaba el de garantizar, entre todos los partidos,

que no se rompiera el frente unitario, y que la tregua política que se había establecido con motivo de la revolución de 1958, fuera prolongada. Es decir, prolongar la tregua política, no romper el frente unitario, despersonalizar el debate y erradicar la violencia partidista fueron los principios generales que están a la base del Pacto de Punto Fijo, y que fueron los que provocaron el establecimiento de tres compromisos formales entre ellos.

Estos compromisos fueron los siguientes:

1. En primer lugar, la defensa de la constitucionalidad y del derecho a gobernar conforme el resultado electoral lo cual, en definitiva, se configuraba como un acuerdo de unidad popular defensiva del sistema constitucional, del sistema democrático, y de las elecciones que se iban a realizar. En relación a este compromiso debe señalarse que la Revolución Democrática de 1958 no derogó la Constitución de 1953, producto de la dictadura. En esta forma, en el proceso constitucional venezolano, hay dos casos nada más en los cuales, las rupturas del hilo constitucional, que han sido muchas, no han tenido como consecuencia la derogación de la Constitución precedente y su sustitución por otra parte, mediante la convocatoria de una Asamblea Constituyente, que era lo normal. En Venezuela, en el año 1958 el Acta Constitutiva de gobierno que se constituyó el 23 de enero dejó en vigencia el régimen constitucional precedente, que era el de la Constitución de 1953, con las modificaciones que la Junta de Gobierno pudiera adoptar, no convocándose a una Asamblea Constituyente. En esta decisión, sin duda, había una motivación práctica: convocar elecciones para una Asamblea Constituyente, elaborar una Constitución y luego, convocar a elecciones para constituir los nuevos Poderes conforme a la nueva Constitución, era entrar en un proceso que podía romper la propia unidad que se buscaba establecer, la propia tregua política y la despersonalización del debate, y quizás caer en una lucha interpartidista al máximo. Por ello, se dejó en vigencia el régimen constitucional de 1953, a pesar de que se haya opinado que lo que debió haber hecho la Junta de Gobierno era derogar la Constitución de 1953, y poner en vigencia la de 1947 y realizar todo el proceso político al amparo de ésta. Sin embargo, esto no se hizo: como señalamos, se dejó en vigencia la Constitución de 1953 y se fue directamente a un proceso electoral, de acuerdo a un Estatuto Electoral que se aprobó ese mismo año por la Junta de Gobierno, a los efectos de elegir al Presidente de la República y a una Asamblea-Congreso que debía elaborar la nueva Constitución.

Por eso, el primer compromiso del Pacto de Punto Fijo fue la defensa de la constitucionalidad, y esta era la establecida en la Constitución de 1953, con las modificaciones establecidas por el Gobierno de facto.

Ahora bien, este compromiso implicaba el de ir a elecciones y respetar el resultado de las elecciones, por lo que en el Pacto configura una “unidad popular defensiva” del sistema constitucional y del resultado de las elecciones.

Para lograr este primer objetivo del Pacto de Punto Fijo, en su texto se establecen una serie de compromisos concretos: En primer lugar, el de que los Poderes Públicos para el período 59-64 serán los resultantes de las elecciones; en segundo lugar, el que todas las fuerzas políticas consideraban como un delito contra la patria, la intervención por la fuerza contra las autoridades electas, en virtud del compromiso de respetar el resultado electoral; en tercer lugar, la obligación general de las fuerzas políticas de defender las autoridades constitucionales, contra todo intento de golpes de Estado que se pudieran producir; compromiso que asumían las fuerzas políticas, aun cuando no estuviesen en el futuro gobierno y estuviesen en lo que se llama en el Pacto, “en una oposición legal y democrática al Gobierno”, o sea, dentro del mismo juego democrático; y en cuarto lugar, así como se estableció que se consideraba delito contra la patria la intervención de las fuerzas contra las autoridades electas, se estableció, también, como un “deber patriótico”, la resistencia contra la fuerza o contra todo hecho subversivo. Como consecuencia, también se consideró como un delito contra la patria, la colaboración con las fuerzas y con los hechos subversivos, que pudieran provocar la ruptura de la estabilidad constitucional y democrática que resultara de las elecciones.

2. En segundo lugar, el segundo compromiso político establecido en el pacto fue el de la constitución de un gobierno de unidad nacional, como exigencia de la estabilidad del Estado de Derecho.

Por tanto, no sólo se trataba de un Acuerdo para establecer una unidad popular defensiva, sino además, de un pacto para convertirla, dentro del sistema constitucional y como producto del hecho electoral, en un gobierno unitario nacional. Este compromiso político no tenía, además, límite temporal: la idea de establecer el gobierno unitario, fue un compromiso que se adquirió por tanto tiempo como perdurasen los factores que amenazaban el ensayo republicano.

Por otra parte, el establecimiento de un gobierno de unidad nacional se consideraba como el camino para canalizar las energías partidistas, para evitar que la oposición sistemática debilitara el movimiento hacia la democracia, y por supuesto, para evitar la discordia interpartidista.

Por último, otro elemento fundamental de este compromiso de búsqueda de un gobierno de unidad nacional, fue el de declarar que no habría hegemonía en el Gabinete Ejecutivo que debía resultar designado, una vez que las elecciones se produjeran, y por tanto, que todas las corrientes políticas nacionales estarían representadas en él, junto con los sectores independientes, a los efectos de garantizar la participación de todos los actores en el proceso político.

3. En tercer lugar, para constituir ese gobierno de unidad nacional se llegó al tercer compromiso del Pacto: establecer un programa mínimo común para concurrir al proceso electoral. En efecto, si se trataba de una cooperación interpartidista para mantener el régimen democrático, y para formar un gobierno de unidad nacional, era lógico que se estableciese un programa mínimo común entre ellos. Por eso, las fuerzas políticas comprometían acudir al proceso electoral, con un programa mínimo común.

Como consecuencia de este compromiso político, se acordó que ninguno de los partidos debía incluir en sus programas, puntos contrarios al programa mínimo común, lo que desde el punto de vista práctico implicaba, hasta cierto punto, la renuncia de los partidos políticos participantes del Pacto, de ir contra el programa mínimo común en sus respectivos programas electorales. Por supuesto, no se trataba de una renuncia a tener puntos discordantes, sino a ponerlos en sus programas de gobierno. Podía, por tanto, haber discusión sobre los puntos no incorporados en el programa mínimo común y los puntos no comunes, pero se establecía el compromiso —y este es otro de los puntos centrales del Pacto, de los más importantes de que la discusión pública de los puntos que no estaban en el programa mínimo común, debía mantenerse dentro de “los límites de tolerancia y mutuo respeto”, a lo cual lo obligaban los intereses superiores de la “unidad popular y de la tregua política”. Aquí, de nuevo, se insiste en el elemento central de la unidad popular, de la tregua política y del mutuo respeto, que fue lo que motivó, básicamente, este ensayo de establecer unas nuevas reglas de juego para el sistema político.

Estos tres son, sin duda, los tres puntos básicos del Pacto; pero luego vienen otros tres puntos de implementación que también se configuran como compromisos políticos.

### *C. Los compromisos de implementación*

1. En efecto, en primer lugar, se establecieron compromisos básicos sobre el **sistema de elección** de los representantes. Para ese momento, octubre del año 1958, los partidos políticos no habían logrado llegar a un acuerdo sobre candidatura única presidencial, ni sobre listas únicas para los cuerpos representativos. Por ello, en el Pacto renuncian a un candidato único y a planchas unitarias, y acuerdan que cada quien presentará su candidato presidencial y sus listas de candidatos a los cuerpos deliberantes, lo cual se consideró como incompatible con la unidad. Por ello, en el documento se establece el propósito común de fortalecer el sentimiento común de interés patriótico, así como la voluntad de tolerancia y del mutuo respeto de las fuerzas unitarias.

2. En segundo lugar, se estableció una **Comisión Interpartidista de Unidad**, es decir, un sistema de vigilancia del cumplimiento del Pacto, para garantizar la tregua política y la convivencia unitaria de las organizaciones democráticas. A tal efecto, la Comisión Interpartidista de Unidad debía vigilar el cumplimiento de los acuerdos, orientar la convivencia interpartidista, y conocer de las quejas que pudieran formularse contra estos principios de unidad por desviaciones personalistas o sectarias. La Comisión, además, tenía por misión realizar diligencias para morigerar y controlar todo lo que pudiera comprometer la convivencia democrática.

3. En tercer lugar, se establecieron una serie de compromisos de implementación relativos al proceso electoral que se iba a desarrollar al año siguiente, como resultado de la voluntad común de fortalecer la democracia.

En efecto, se estableció el compromiso de que aun cuando habría candidatos diferentes, sin embargo, debía garantizarse la “tolerancia mutua”, de nuevo, entre los partidos y los candidatos, durante la campaña electoral, para asegurar que debían cumplirse los compromisos, cualquiera que fuera el partido que ganara las elecciones. Por ello se trató de un Pacto, no sólo para las elecciones de 1958, sino posteriormente, para la formación del gobierno. De allí, la declaración común de que todos los votos que se

obtuvieran eran para consolidar el Estado de Derecho, que esos votos debían considerarse como votos comunes en favor del régimen constitucional.

Por ello, asimismo, se estableció el compromiso de todos los partidos de realizar una campaña positiva, imbuida de un espíritu unitario y que evitara —y éste es otro punto central del Pacto— planteamientos y discusiones que pudieran precipitar “la pugna interpartidista, la desviación personalista del debate y divisiones profundas que luego pudieran comprometer la formación del Gobierno de Unidad Nacional”.

En este excepcional documento político, por tanto, no sólo había un programa mínimo común, no sólo se comprometían los partidos a no discutir públicamente puntos disidentes con el mismo; a no incorporar en sus programas puntos contrarios; y a discutir públicamente los asuntos divergentes en forma que no comprometiera la unidad, sino, además, se establecía el compromiso de realizar la campaña en forma tal que no se cayera en lo que se quería evitar: la PUGNA INTERPARTIDISTA, las DESVIACIONES PERSONALISTAS, y las DIVISIONES ENTRE LOS DIVERSOS PARTIDOS, que pudieran comprometer la formación del futuro gobierno. Concluye el documento con el compromiso de todos de respaldar el nuevo gobierno y de prestarle leal y democrática colaboración.

Cuando se lee de nuevo este documento, realmente uno se percata del hecho de que los partidos políticos sí habían aprendido una dura lección: la lucha interpartidista extrema, basada en la destrucción del adversario y la hegemonía de un partido sobre otros, habían provocado la destrucción del sistema democrático en la década de los cuarenta y habían provocado la dictadura. El Pacto de Punto Fijo, fue una voluntad formalmente expresada, de evitar caer en la misma situación. Por supuesto, no es frecuente encontrar este tipo de pacto político como base para el establecimiento de un sistema político, lo que ha llevado a Juan Carlos Rey a calificarlo como “uno de los más notables ejemplos que cabe encontrar en sistema político alguno, de formalización e institucionalización de unas comunes “reglas de juego”, al mismo tiempo que muestran la lucidez de la élite de los partidos políticos venezolanos” (*loc cit.*, p. 315). Mediante este compromiso político, por tanto, se estableció en Venezuela un sistema de partidos, basados en relaciones mixtas de cooperación y conflictos, para asegurar la defensa del sistema frente a los enemigos antagónicos que no estaban incorporados al Pacto: las fuerzas perezjimenistas, por una parte, y

las fuerzas de la extrema izquierda, por la otra, que conspiraban contra el régimen democrático.

## *2. La consecuencia del Pacto: la Constitución de 1961*

El Pacto de Punto Fijo, puede decirse, tuvo como producto fundamental, el texto de la Constitución de 1961, y ello resulta del hecho de que la primera tarea que se imponen los Senadores y Diputados electos en diciembre de 1958 fue la elaboración del texto constitucional. En efecto, como se dijo, el Pacto de Punto Fijo se suscribió en octubre de 1958; las elecciones se realizaron en diciembre de 1958; el 23 de enero de 1959 se celebra el primer aniversario de la Revolución de 1958, y el 2 de febrero de 1959 se instala la Comisión de Reforma Constitucional, como Comisión Bicameral en el Congreso electo.

Señalábamos que en nuestra historia constitucional sólo hay dos casos en los cuales una Constitución no se elabora por una Asamblea Constituyente, sino por el Congreso: las Constituciones de 1936 y de 1961.

En 1936, luego de la muerte del Dictador J. V. Gómez, es el Congreso que existía el que reforma la Constitución, lo cual se explica, porque al asumir el Poder Eleazar López Contreras se abre un período de transición, sin que hubiese una ruptura total del sistema anterior. Sin embargo, en 1958 a pesar de que hay una ruptura completa en el proceso político, no se opta por convocar una Asamblea Constituyente, aun cuando por supuesto, es el Congreso nuevo, electo en el nuevo régimen, el que elabora y sanciona la Constitución.

la Comisión de Reforma Constitucional, como se dijo, se instaló el 2 de febrero de 1959 y en su segunda reunión de 23 de febrero de 1959, llegó a tres acuerdos básicos, que orientaron la elaboración del Proyecto: En primer lugar, se acordó tomar como base de discusión el texto de la Constitución de 1947, y de allí todas las semejanzas que existen entre el texto de 1947, y el de 1961. Además, la Constitución de 1947 había sido intensamente discutida en una Asamblea Constituyente, en la cual habían intervenido todos los partidos políticos que participaron en el Pacto de Punto Fijo. En segundo lugar, se acordó que los miembros de la Comisión y los partidos políticos debían precisar los puntos de divergencia en relación al texto de la Constitución de 1947; y en tercer lugar, se acordó también, que debían precisarse los puntos de divergencia entre los partidos políticos

respecto al proceso de reforma constitucional. (Véase el texto en **La Constitución de 1961 y la evolución constitucional de Venezuela**, Tomo I, Vol. I, Caracas 1971, p. 5).

De las discusiones de la Comisión, en su segunda sesión, se evidencia la existencia de un acuerdo tácito: que la reforma constitucional debía hacerse en la propia Comisión, al elaborarse el Proyecto, y que no debía abrirse la discusión en las Cámaras al presentarse el Proyecto a las mismas. Este Acuerdo se precisó, luego, en la tercera reunión de la Comisión el 26 de febrero de 1959.

En efecto, en el texto del Acta N° 3, consta que se dio lectura a una comunicación del Partido Comunista, que había participado en las elecciones, aun cuando no era parte del Pacto de Punto Fijo, en la cual, señaló que estaba conforme con que se iniciara la elaboración de la Constitución partiendo del texto de 1947, pero advirtiendo que en la oportunidad en la cual se discutiera una reforma a fondo de la Constitución, sostendrían sus puntos de vista sobre las cuestiones que considerasen debían ser incluidas en el texto. En relación a ello, el Senador Raúl Leoni, Presidente del Senado, manifestó que en dicha comunicación "se ha dejado abierta la posibilidad de plantear una discusión filosófica en el seno de las Cámaras, ... **lo que es precisamente lo que se ha querido evitar...**" (loc. cit., págs. 6 y 7).

Evitar discusiones filosóficas sobre un texto de otra cosa que abogar por el mantenimiento del espíritu unitario que existía, y ese fue el criterio que se siguió en la Comisión Bicameral, en la cual se discutió el proyecto, no habiendo sido, el mismo, objeto del debate en las Cámaras. En el mismo sentido, el Diputado Rafael Caldera, Presidente de la Cámara de Diputados, formuló la propuesta de que los partidos políticos debían presentar los temas que pudieran ser polémicos para discutirse en la Comisión, pero con la advertencia de que los partidos no debían fijar posición "ya que esto último puede suscitar diferencias ideológicas" (loc. cit., p. 8), con lo cual se buscaba evitar que se cerrara el debate y la posibilidad de llegar a acuerdos por diferencias ideológicas, que luego no permitieran llegar a un consenso común.

Por tanto, sin duda, el espíritu de la Comisión Bicameral de Reforma Constitucional, de un Congreso cuya elección es el resultado de un pacto unitario, es el de redactar un texto que también fuera reflejo de ese pacto político.

Ello resulta claro, por otra parte, de la propia Exposición de Motivos del Proyecto, al hacer el recuento del trabajo realizado por la Comisión. Se afirma, en efecto: "se ha trabajado en el seno de la Comisión Bicameral con gran espíritu de cordial entendimiento. Se ha mantenido en todo instante el propósito de redactar un texto fundamental **que no represente los puntos de vistas parciales**, sino aquellas líneas básicas de la vida política nacional en las cuales **pueda haber y exista convergencia de pensamientos y de opiniones en la inmensa mayoría**, quizás podríamos decir, en la totalidad de los venezolanos...". (Véase el texto en **Revista de la Facultad de Derecho**, N° 21, Caracas 1961, págs. 205 y sigts.).

Este párrafo de la Exposición de Motivos, en el cual se afirma que la Comisión Bicameral quiso elaborar un texto que no representara el punto de vista parcial y que representara las líneas básicas de la vida política nacional, de manera que realmente fuera un pacto político, como es toda Constitución, de la sociedad venezolana en un momento determinado, evidencia que es una consecuencia de un pacto político previo para establecer un sistema de partidos, como lo fue el Pacto de Punto Fijo, con base a criterios unitarios y por sobre las luchas políticas. De allí que en esa Exposición de Motivos se afirma que "Esta idea nos ha conducido a hacer de todas y cada una de las reuniones de la Comisión una ocasión de intercambiar puntos de vista y esforzarnos para encontrar **fórmulas de aceptación común**. Las deliberaciones no se han mantenido en los límites formales del debate parlamentario: han tenido más bien el carácter de conversaciones sinceras e informales, tras de las cuales hemos logrado en la mayoría de los casos una **decisión unánime** (**loc. cit.**, p. 205).

Resulta, por tanto, de la Exposición de Motivos, el empeño de la Comisión Bicameral, en lograr fórmulas de aceptación común, que no representaran puntos de vista parciales, sino las líneas básicas de la vida política nacional. Por ello, el texto no podía representar una opción rígida político-ideológica. Por eso se agrega en la propia Exposición de Motivos el texto "deja cierta flexibilidad al legislador ordinario para resolver cuestiones e injertar modificaciones que correspondan a las necesidades y a la experiencia de la República sin tener que apelar a la reforma constitucional" (**loc. cit.**, p. 205).

Esto es muy importante, pues nos da la idea de la Constitución como un instrumento que no responde a un punto de vista parcial, cuyos dispositivos pueden ser complementados por el legislador ordinario, para adaptarla a las

nuevas realidades concretas, derivadas de la experiencia de vida republicana, sin llegar a modificar el texto. Por supuesto la "flexibilidad" de la cual habla la Exposición de Motivos, no se refiere a que la Constitución de 1961 no sea rígida, que lo es, por los mecanismos especiales de Enmienda y Reforma General que prevé, sino a que la misma no tiene rigidez ideológica, en cuanto a las opciones para su desarrollo y adaptabilidad en el proceso político.

Ahora bien, este carácter de la Constitución de 1961, como producto directo del Pacto de Punto Fijo, se confirma en diversas expresiones formuladas por los propios redactores del Proyecto de Constitución. Citemos, en efecto, solamente tres de esas opiniones: la del Presidente Raúl Leoni, quien fue Presidente de la Comisión Bicameral; la del Dr. Rafael Caldera, quien fue Vicepresidente de la Comisión Bicameral, y la del Secretario de la propia Comisión Bicameral, profesor José Guillermo Andueza.

En efecto, el Dr. Raúl Leoni, Presidente del Congreso para el momento en el cual se promulgó la Constitución, en el discurso que pronunció en el Congreso al conmemorarse el X Aniversario de la Constitución, el 23 de enero de 1971, expresaba que después del 23 de enero de 1958, "se cancela el desorden instituido en el gobierno y lógicamente, el recobrar de la soberanía reclama la elaboración de una nueva Carta Fundamental. Fruto de un **tácito pacto** de todas las fuerzas políticas, la dictadura se derrumba. Un clima de armonía preside el Congreso que dicta la Constitución. Y este ambiente de **transacción y conciliación** trasciende el ámbito mismo de la Comisión Redactora. Así, el resultado permite que **ideologías a veces contrapuestas, coincidan en una finalidad superior**, como era la de lograr con la promulgación de la Constitución, el cabal retorno a la legalidad y la derogatoria de un ordenamiento constitucional espurio que debió haber sido derogado el 23 de enero...". Luego agrega, ... "La Constitución del 61 permite la transformación de la sociedad venezolana, sin que tenga como contrapartida el doloroso sacrificio de las libertades. Más que una Constitución programática, de lo cual nos cuidamos mucho sus colaboradores, es una Constitución **flexible**. No en el sentido que le dan los constitucionalistas ortodoxos, sino en el mucho más amplio que nos enseña la semántica...". (Véase en Raúl Leoni, **X Aniversario de la Constitución de 1961**, Discurso de orden, Caracas 1971, pág. 11).

Queda clara, así, la apreciación de Raúl Leoni, de que la Constitución fue elaborada bajo el espíritu de la unidad, de la transacción, de la conciliación

del 23 de enero de 1958, origen del Pacto de Punto Fijo, y de que es un texto “flexible”, en el sentido de no comprometido, que permite luego, su desarrollo, en el proceso democrático.

El Presidente Rafael Caldera también coincide con esta apreciación. Recientemente, en su discurso ante el Congreso sobre el Pensamiento Político Latinoamericano con motivo del Bicentenario del Libertador Simón Bolívar, en junio de 1983, el Presidente Caldera señaló: “Estaban frescas todavía las experiencias de la etapa que se inició imperfectamente de 1936 a 1945 y que tuvo un ritmo especial de 1945 a 1948. Los fracasos, los desengaños, los peligros, fueron sin duda, una advertencia y todo ello se refleja en una Constitución que contiene una mezcla de idealismo y de realismo, que tiene una inspiración ideal, clara, marcada, proyectada hacia adelante y que tiene en sí misma el resumen de la experiencia de las dificultades experimentadas y de los fracasos sufridos en oportunidades anteriores” (original, pág. 8). Este pensamiento lo ha expresado Caldera desde el mismo momento en el cual se promulga la Constitución. En efecto, en el discurso que pronunció en el acto de promulgación de la Constitución el 23 de enero de 1961, dijo lo siguiente: ...“Queríamos una Constitución del pueblo y para el pueblo; una Constitución **de todos y para todos los venezolanos**. Para ello necesitábamos animar el espíritu de **unidad nacional** que caracterizó el movimiento del 23 de enero... En la Comisión y en los debates consta el elevado espíritu que pudo mantenerse, de lo cual hay elocuente testimonio en variadas intervenciones. Se solventaron casi siempre con espíritu venezolano, las comprensibles discrepancias; las que subsistieron —como no podía menos de ocurrir—, no alcanzaron a borrar el anchuroso espacio de la convergencia” (véase en **Anuario de la Facultad de Derecho**, Universidad de Los Andes, N° 7, p. 32). Posteriormente, en el discurso que pronunció a los 15 años de la Constitución, Rafael Caldera resume el planteamiento en una frase: “El presupuesto básico de la Constitución reside en el **consenso**, en su aceptación general...” (R. Caldera, **A los 15 años de la Constitución venezolana**, Caracas 1976, p. 11); lo que lleva a José Guillermo Andueza a expresar: ...“El espíritu del 23 de enero, tuvo, en verdad, su mejor expresión en la Carta Fundamental”. (Véase su nota “Rafael Caldera, Constitucionalista” en **Estudios sobre la Constitución, Libro Homenaje a Rafael Caldera**, Tomo I, Caracas 1979, págs. XXVI y XXVII). El mismo Andueza destaca “el espíritu del 23 de enero” como uno de los factores ambientales que influyeron mucho en algunas de las decisiones políticas tomadas en la Constitución de 1961.

(Véase en "Introducción a las Actas" en **La Constitución de 1961 y la evolución constitucional de Venezuela**, cit. Tomo I, Vol. I, pág. XXIV).

En todo caso, basta leer el texto del Pacto de Punto Fijo y seguir el proceso político posterior, para constatar que la Constitución de 1961 es un producto directo del mismo: su texto se elabora influido por los principios que hemos visto de unidad, de concordia, de evitar las divergencias interpartidistas y de lograr acuerdos entre ellos, para establecer un texto flexible, no comprometido definitivamente con ninguna orientación y que sentara las bases de la República, de acuerdo al espíritu unitario, dentro de un régimen democrático.

## II. LOS EFECTOS DEL ESPIRITU DEL 23 DE ENERO EN EL TEXTO CONSTITUCIONAL

Ahora bien, si analizamos globalmente la Constitución de 1961, a la luz de sus antecedentes políticos, puede concluirse que ese "espíritu del 23 de enero" tiene efectos directos en el texto constitucional, particularmente en cuatro aspectos: en primer lugar, en el establecimiento de un sistema democrático, como régimen político; en segundo lugar, en el mantenimiento del sistema democrático; en tercer lugar, en la reacción contra la dictadura y contra el poder abusivo; y en cuarto lugar, en el establecimiento de un marco no comprometido para el sistema político-económico-social.

La Constitución, ciertamente, es un pacto político, pero como todo pacto político tiene que tener un basamento económico-social: va a regular políticamente una sociedad, y toda sociedad tiene una estructura económica y social determinada. La Constitución establece una superestructura política caracterizada por el establecimiento de una democracia, con sus instituciones, y el mantenimiento de la misma, como una reacción contra el poder absoluto. Por tanto, el sistema político se construye teniendo en cuenta la experiencia anterior que había sido de un poder absoluto, y por eso, da origen a unas instituciones políticas determinadas comprometidas con la democracia. Sin embargo, luego viene el punto de transacción: el establecimiento de un régimen formal para regular el sistema económico y social, pero no comprometido. En este caso es que se percibe el punto de transacción entre las diversas fuerzas políticas. Sin duda, todas estaban y están de acuerdo con lo que el texto establece en materia económica y social, orientado al establecimiento de una democracia económica y de una

democracia social, con la posibilidad de intervención del Estado, que puede dar origen a un capitalismo de Estado, al permitirse que éste sea propietario de los medios de producción. El sistema formal, en realidad, da para todo, por lo que puede decirse que en esta materia la Constitución que establece un régimen político-económico “a la carta”, para ser canalizado o desarrollado por los gobiernos, con ese carácter “flexible” que hemos destacado.

Veamos, en todo caso, estos cuatro efectos fundamentales, en el texto constitucional, del Pacto de Punto Fijo.

### 1. *El establecimiento del régimen democrático de gobierno*

El primer efecto evidente del espíritu del 23 de enero y del Pacto de Punto Fijo, sin duda, fue el establecimiento de un sistema democrático en la Constitución, producto directo del movimiento revolucionario cívico-militar contra una dictadura, de 1958, basado en una coexistencia de partidos y de ideologías y en el respeto mutuo de ellos, reconociendo sus diferencias, pero en un sistema de colaboración. En la base de la Constitución, si se quiere, está un pluralismo ideológico, por lo que puede decirse que la Constitución establece un régimen de democracia pluralista, que admite la participación, en el proceso político, de todos los sectores interesados en el mantenimiento de la democracia.

El establecimiento del sistema democrático, como primer efecto del proceso político unitario plasmado en el Pacto de Punto Fijo, da origen, al menos, a tres regulaciones institucionales fundamentales en la Constitución: un régimen de gobierno democrático; un sistema de libertades públicas, y un sistema de separación de poderes.

#### A. *El régimen de gobierno democrático*

El artículo 3 de la Constitución establece expresamente que el gobierno de la República **es y será** siempre democrático, por lo que no sólo establece la democracia, sino que se compromete a su mantenimiento. Además, este régimen de gobierno democrático, expresamente, debe ser representativo, responsable y alternativo.

Debe recordarse, además, que el propio Preámbulo de la Constitución también habla del sistema democrático, al establecer que ella se dicta con el

propósito de "... sustentar el orden democrático como único e irrenunciable medio de asegurar los derechos y la dignidad de los ciudadanos"; y con el propósito de "favorecer pacíficamente" la extensión del orden democrático "a todos los pueblos de la tierra".

Por otra parte, el sistema de gobierno que se establece es el propio de una democracia representativa, como lo dice el propio artículo 3, que se ejerce a través de representantes electos. Por ello, el artículo 4 precisa que "la soberanía reside en el pueblo, quien la ejerce, mediante el sufragio, por órgano del Poder Público", es decir, a través de representantes, que deben ser electos. Esto se reafirma, a nivel local, en el artículo 29 que define como parte de la autonomía municipal "la elección de sus propias autoridades"; a nivel nacional, en los artículos 111 a 113, 140, 148, 151 y 183; y a nivel estatal en los artículos 19 y 22, en los cuales se regula el sistema electoral.

#### *B. El régimen de libertades públicas*

Pero además de establecerse el régimen de democracia pluralista, responsable, alternativa y representativa, se establece en la Constitución un sistema de libertades públicas, cuya vigencia efectiva está ligada a la democracia. El propio Preámbulo lo establece al señalar que "el orden democrático es el único e irrenunciable medio de asegurar los derechos y la dignidad de los ciudadanos...". Por tanto, como parte de este sistema democrático, está el establecimiento de un sistema de libertades públicas, de derechos y garantías a las cuales se destina todo el Título III de la Constitución, donde se clasifican inclusive, esos derechos, en cuatro categorías: derechos individuales; derechos sociales; derechos económicos; y derechos políticos.

Este sistema de derechos y garantías, jurídicamente hablando, lo que establece es un sistema de relaciones entre el Estado y los ciudadanos. En efecto, el régimen de los derechos y libertades en cualquier país, provoca siempre dos situaciones respecto del mismo: por una parte, se regula como tales derechos y libertades, y por otra parte, se manifiesta como una serie de obligaciones de hacer o de no hacer a cargo del Estado. Por tanto, tratándose, básicamente, de derechos de los particulares, de los ciudadanos, respecto del Estado se establecen obligaciones de prestar determinados servicios para hacer efectivos aquellos derechos, o de abstenerse de intervenir, para garantizar las libertades. Por ejemplo, el derecho de los ciudadanos a la protección de la salud (art. 76) origina la obligación de los

entes públicos de proteger la salud y de establecer los servicios para dar asistencia sanitaria (art. 76). Pero hay otras garantías constitucionales que más que derechos, son libertades: la inviolabilidad del hogar doméstico, (art. 62), por ejemplo, lo que da origen es a una obligación de abstención del Estado, es decir, de que sus autoridades no deben violar el hogar doméstico; la inviolabilidad de la vida, (art. 58), obliga a los entes públicos a no atentar contra la vida; la garantía de la libertad personal (art. 60), obliga al Estado y sus funcionarios, a no atentar contra la seguridad y la libertad personal.

Por tanto, el sistema de libertades públicas y derechos constitucionales derivado del régimen democrático, da origen a un conjunto de relaciones jurídicas que conforman la base de la sociedad, que dan origen a obligaciones del Estado de carácter prestacional, que se traducen en servicios públicos, o a obligaciones de no hacer, que se traducen en abstenciones del Estado, de no atentar contra determinadas libertades y de asegurar que estas libertades se mantengan incólumes e inviolables.

Por supuesto, cuando se analiza el catálogo de derechos y libertades regulado en la Constitución, se aprecia que una regulación democrática que dé plena efectividad a esos derechos y libertades, podría significar una transformación total de la sociedad venezolana. Pero como se trata de un pacto político realista, la Constitución misma, al establecerlos, dejó en gran parte su complementación, al legislador; de allí esa flexibilidad de que hablaron sus redactores en la Exposición de Motivos del Proyecto. En efecto, en primer lugar, muchos derechos están consagrados en forma programática, por lo que a veces, no todos son ejercitables directamente. Son programas que deben ser desarrollados por el legislador, de manera que su vigencia efectiva depende, en realidad, de la labor legislativa posterior. Por ello, al analizarse los derechos constitucionales todavía hay algunos que no son totalmente efectivos, porque no hay regulaciones legales concretas. Por ejemplo, dice la Constitución que las Comunidades Indígenas deben ser protegidas mediante un régimen de excepción que establezca la ley (art. 77). Sin embargo, aún no se ha dictado la ley que regule la protección a las comunidades indígenas y su incorporación progresiva a la vida nacional.

En un segundo lugar, si bien se establecen otra serie de derechos y garantías directamente, la propia Constitución admite que estos derechos y garantías, en diversos grados, pueden ser limitados por el legislador, son derechos regulables y a veces, la previsión es de tal naturaleza que el ejercicio del derecho depende del legislador. Puede decirse, en cambio, que

en la Constitución, realmente, sólo existen tres libertades absolutas que son ejercitables, en virtud del solo texto y no son siquiera limitables: el derecho a la vida (art. 58); el derecho a no ser incomunicado, ni sometido a tortura (art. 60, ordinal 3º), y el derecho a no ser condenado a penas perpetuas o infamantes, o a penas restrictivas de la libertad personal mayores de 30 años (art. 6, ord. 7º). Estos tres derechos, inclusive, no pueden ser objeto de restricción o suspensión por vía ejecutiva, ni siquiera en estado de emergencia (art. 241).

Salvo estos tres derechos, todos los demás son o limitables, o regulables, o han sido consagrados en forma tal, que su ejercicio mismo no puede ser efectivo sino cuando el legislador lo prescribe.

Por otra parte, y aun cuando esta es una de las bases del régimen democrático y de la consagración de este régimen de libertades públicas, una pieza fundamental del régimen quedó también definida como un programa: el régimen del amparo a las libertades, que se consagra a la vez, como uno de los derechos fundamentales. En efecto, el artículo 49 de la Constitución establece el derecho que todos tienen a ser amparados por los Tribunales en el goce y ejercicio de estos derechos y garantías constitucionales, “en conformidad con la Ley”; por lo que, mientras la ley de amparo no se dicte, la efectividad de este derecho constitucional queda en suspenso. Sin embargo, en cuanto al amparo a la libertad personal, la Constitución estableció su efectividad inmediata al regular, en la Disposición Transitoria Quinta, el hábeas corpus. Por tanto, frente al elenco magnífico de libertades, derechos y garantías constitucionales, que podría considerarse formalmente casi perfecto, se aprecia, sin embargo, que muchos son limitables, o regulables por el legislador, e inclusive, su ejercicio puede ser suspendido o restringido por vía ejecutiva, y otros sólo pueden ejercerse cuando se dicten regulaciones posteriores.

Por supuesto, en esta materia de los derechos y garantías constitucionales surge el principio constitucional de la reserva legal, en el sentido de que la regulación y limitación de los mismos es materia reservada al legislador, lo cual se configura como otra de las bases fundamentales de su regulación. Sin embargo, debe admitirse que esa reserva legal se rompe cuando se restringe o se suspende el derecho por decreto Ejecutivo (art. 190, ord. 6º, y 241), ya que la restricción o suspensión amplía las funciones reguladoras del Poder Ejecutivo, aun cuando sin limitarse las funciones del Parlamento. Un ejemplo reciente muestra esta situación, que puede resultar anómala: La

normas para impedir la indebida elevación de los precios...” y, en efecto la Ley de Protección al Consumidor de 1974 estableció todo un sistema de regulación de precios de bienes que debían declararse, previamente, como de primera necesidad. Sin embargo, mediante el Decreto-Ley N° 1.971 de 18-4-83, dictado en restricción de garantías de la libertad económica, se ha establecido un sistema de regulación de precios para todo tipo de bienes, modificándose el sistema de la Ley de Protección al Consumidor. Así, mediante un Decreto-Ley se ha modificado una Ley.

*C. El sistema de separación de poderes*

Pero aparte del régimen de gobierno democrático y del sistema de libertades y garantías con todos sus requerimientos, como un tercer elemento del establecimiento del sistema democrático, como efecto del Pacto político de 1958, la Constitución establece un doble sistema de distribución del Poder Público, siguiendo las líneas del constitucionalismo clásico: un sistema de distribución horizontal del Poder y un sistema de distribución vertical del Poder.

En cuanto al sistema de distribución horizontal del Poder Público, la Constitución establece un sistema de separación orgánica de poderes que es, también, una garantía del régimen democrático, donde se establece una relación de independencia entre los poderes, y un mecanismo de frenos y contrapesos entre ellos. En particular, la Constitución garantiza la autonomía e independencia del Poder Judicial, como garantía de la propia democracia y pieza fundamental del sistema democrático (art. 205).

Por otra parte, el texto fundamental establece un sistema de distribución vertical del Poder, que tiene su base en la forma federal del Estado y en el régimen. En los tres niveles territoriales que conlleva, se establece el principio del gobierno democrático representativo desde el momento en que se establece que los Concejos Municipales, y las Asambleas Legislativas de los Estados deben formarse por autoridades electas, estableciéndose, inclusive, la posibilidad de que los Gobernadores de

mecanismos institucionales analizados, sino que también produjo un segundo efecto: la previsión de una serie de instituciones para **mantener** el sistema democrático, respondiendo a esa expresión del artículo 3 de la Constitución que señala que el Gobierno de la República de Venezuela no sólo es democrático, sino que “**será siempre democrático...**”.

Para lograr el mantenimiento del régimen democrático, la Constitución prevé cuatro órdenes de regulaciones institucionales: un sistema de partidos políticos, de democracia de partidos; un Estado centralizado; un mecanismo de inviolabilidad constitucional; y un texto constitucional rígido.

#### A. *El sistema de partidos: la democracia de partidos*

En efecto, hemos dicho que la Constitución establece un sistema democrático de gobierno alternativo, pluralista, responsable y representativo, pero además, establece un sistema de partidos políticos que podemos calificar, sin duda, como un sistema de “democracia de partidos”, el cual es un efecto directo de las reglas de juego que se establecieron en el Pacto de Punto Fijo, y que inspiraron el texto constitucional.

Si se analiza el sistema de partidos políticos venezolanos, este tiene su origen contemporáneo en la década de los cuarenta, aun cuando tenga sus antecedentes, en la de los treinta. Pero en los años 1945-1947 puede decirse que no era un sistema de relación entre competidores políticos que se respetaban mutuamente, sino que era un sistema de relaciones entre partidos enemigos que aspiraban destruirse unos a otros. No había reglas de juego de cooperación, y la única regla, si se quiere, era la búsqueda de la hegemonía y la destrucción del enemigo. Por eso, se ha dicho que ese sistema se configuraba como un conflicto entre partidos antagónicos e irreconciliables, que buscaban su mutua eliminación, pues no había aceptación recíproca, ni tolerancia. Al contrario, había rechazo y discordia. Por eso, como se ha dicho, frente a la situación de los años cuarenta, el Pacto de Punto Fijo resulta un acuerdo entre los partidos políticos tendiente a asegurar un mínimo entendimiento para que el sistema funcionara. Había el convencimiento, a partir de 1958, de que nada se ganaba con volver a establecer un régimen democrático, si no se aseguraba el mantenimiento y el funcionamiento del sistema democrático.

Por tanto, debía establecerse un sistema conforme al “espíritu del 23 de enero”, que asegurara el funcionamiento del sistema y evitara el

enfrentamiento y la discordia entre los partidos. Por ello, frente al sistema anterior, de relación entre competidores irreconciliables, se estableció un sistema de cooperación que pudiera unir a los partidos frente al enemigo común, identificado en quienes antagonizaban el sistema democrático y la propia Constitución. En esta forma, las reglas de juego que están en el Pacto de Punto Fijo, de mutuo respeto y tolerancia son las que, en nuestro criterio, se reflejan en la Constitución, cuando establece un sistema de partidos que, vinculado al sistema democrático, podemos calificar como de democracia de partidos.

Ese sistema de democracia de partidos se fundamenta en dos elementos previstos en la Constitución: por una parte, en que la representatividad democrática es una representatividad por los partidos políticos; y segundo, en que los partidos acumulan la mayor cuota de participación política.

*a. La representatividad por los partidos*

En efecto, de acuerdo a la Constitución, son los partidos políticos los que básicamente aseguran la representación entre otros aspectos por la previsión del principio de la representación proporcional de las minorías como modo de escrutinio (art. 113) en las elecciones de los cuerpos representativos (arts. 19, 148 y 151). Este sistema, puede decirse, es el instrumento por excelencia para asegurar la representatividad a través de los partidos y para la consolidación de este sistema de democracia de partidos. Es decir, el sistema de representación proporcional es el que asegura a los partidos, el monopolio de la representatividad en los cuerpos representativos, siempre que, por supuesto, acepten las reglas del juego democrático.

Por eso siempre hemos pensado que la expresión PARTIDOCRACIA es una expresión adecuada para calificar nuestra democracia de partidos.

*b. La participación política a través de los partidos*

Pero además del mecanismo de representatividad por los partidos, nuestra democracia de partidos, como sistema establecido para mantener el régimen democrático, también ha otorgado a éstos, en el propio texto constitucional, el monopolio de la participación política.

En efecto, la Constitución marcadamente regula, como instrumentos de participación política, a los partidos políticos, y así resulta básicamente al

establecer el derecho de todos "a asociarse en partidos políticos..." (art. 114) agregando que ello es "para participar, por métodos democráticos, en la orientación de la política nacional". Por eso se exige en el propio texto constitucional, que los partidos tengan, a su vez, carácter democrático y se garantiza además, su igualdad ante la Ley.

La Constitución reconoce, por tanto, a los partidos políticos como los instrumentos para participar en la vida política, y para asegurar la representatividad democrática.

Ahora bien, este primer efecto del Pacto de Punto Fijo, del mantenimiento del régimen democrático, a través de un sistema de partidos, que origina una democracia de partidos, reflejado en estos dos puntos que hemos señalado: Representatividad a través de los partidos políticos, por el establecimiento del sistema electoral de representación proporcional y participación política a través de los partidos políticos, por su establecimiento expreso en la propia Constitución; ha operado y se ha desarrollado en Venezuela en los últimos 25 años. Así el control del sistema democrático ha quedado en manos de los partidos políticos, asegurándose el monopolio de la representación democrática y de la participación política. Hemos logrado establecer, entonces, un sistema de democracia de partidos, de partidocracia; y ahora está planteada su revisión, en el sentido de determinar si ellos deben ser el único mecanismo de representatividad y de participación o si al contrario, como creemos, la sociedad venezolana ha avanzado lo suficiente como para buscar otros medios de representación y otros mecanismos de participación. En la búsqueda de ello es que está, sin duda, uno de los elementos de la reforma del Estado que debe llevarse a cabo en el futuro.

## *B. El Estado Centralizado*

### *a. La reacción contra el federalismo*

El segundo orden de instituciones constitucionales orientadas al mantenimiento del sistema democrático, como resultado de la decisión política unitaria contenida en la Constitución, son las que configuran un Estado centralizado, motivado por el temor al federalismo.

Por supuesto, ello es el resultado, ante todo, de un proceso evolutivo de centralización del Estado, en el cual, si se quiere, ganan las fuerzas de

integración frente a las de disgregación en la estructuración política de la sociedad venezolana. Ese proceso evolutivo tiene su origen, por supuesto, en todos los problemas del caudillismo, del localismo, del regionalismo que durante el siglo pasado tuvieron tanta repercusión en la vida política venezolana. Lo cierto, en todo caso, es que todavía, en nuestra política contemporánea, cuando se habla de federación, algunos evocan las guerras federales; y cuando se busca otorgarle mayor autonomía a las entidades político-territoriales, a los Estados de la Federación, se piensa en la posibilidad del separatismo. Son reminiscencias del siglo pasado, cuya vida política quedó traumatizada, en nombre del federalismo, por el caudillismo. De allí que la opción centralismo-federación, aparece en la propia Constitución de 1961.

En efecto, la propia Exposición de Motivos de la Constitución dedica una parte muy extensa al tratamiento de la forma del Estado venezolano, y particularmente, al problema de su forma federal. La Exposición de Motivos inclusive, recoge la polémica, que surgió en la Comisión Bicameral desde las primeras reuniones, la cual se planteó en los dos extremos del pensamiento sobre el problema federal: Algunos que plantearon la eliminación de la Federación, definitivamente, como forma del Estado venezolano; y otros, al contrario, que plantearon la tesis de reforzar la Federación, como instrumento descentralizador.

En esta forma, la Exposición de Motivos, de la Constitución dice lo siguiente: "La Comisión se abocó al estudio de si resultaba conveniente mantener la forma federal del Estado venezolano. La vieja polémica de centralistas y federalistas pudo empezar a revivirse en nuestras primeras reuniones, que habrían tomado un curso de discusiones infecundas, como lo ha sido en gran parte esta polémica a lo largo de nuestra historia..." (*loc. cit.*, pág. 375). Así se reconoce, en este texto, no sólo la tradición del problema y la polémica que ha generado, sin duda infecunda, por lo que dentro del espíritu unitario que ya hemos destacado y que orientaron los trabajos de la Comisión, la Exposición de Motivos, señala que: "Los trabajos se dirigieron hacia el encuentro de una fórmula capaz de evitar lo árido de las contradicciones y ofrecer una solución cónsona con nuestros antecedentes y con la estructura real del Estado".

Con ello se estaba diciendo que partiendo del proceso político precedente con tendencia centralista, sobre todo durante este siglo, la fórmula a adoptar debía ser cónsona con la estructura real del Estado venezolano, el cual, sin

duda, a comienzos de los años sesenta, era un Estado centralizado. Y agrega la Exposición de Motivos: "Quienes pensaron en la eliminación de la forma federal, creyeron que era preferible reemplazar la estructura de la federación por un sistema de descentralización administrativa o de autonomías progresivas que funcionarían más de acuerdo con la realidad venezolana; quienes se pronunciaron por el mantenimiento de la forma federal del Estado arguyeron entre otros motivos los de origen históricos que hicieron arraigar el movimiento federalista en el sentimiento nacional".

De este resumen de las dos posiciones, se confirma que la estructura real del Estado era la centralista y que para no caer en contradicciones, estableciendo un real Estado Federal había que regular una forma de Estado, que sin dejar de ser federal fuera centralista. Y no otra cosa se hizo: se reconocía que no había descentralización política en el sistema, y que lo federal era una cuestión de tradición histórica. Las dos posiciones, sin embargo, eran inaceptables: si había una forma federal tradicional, como forma ideal de descentralización, lo lógico era aprovechar esa forma y darle contenido y no pensar en eliminarla para estructurar una forma nueva de descentralización, y por supuesto, mantener la federación sólo por razones históricas, sin contenido descentralizador, tampoco tenía sentido.

El argumento de la Comisión, en todo caso, para consolidar la Federación centralizada que está en la Constitución, fue el siguiente:

"La Comisión comenzó por reconocer que el sentimiento federal, las consecuencias del federalismo en el sentido de la organización social y el nombre mismo de la Federación, constituyen un hecho cumplido y hondamente enraizado en la conciencia de los venezolanos. Por otra parte, estimó que, a pesar de no haberse realizado efectivamente, la Federación sigue siendo en el espíritu de la mayoría un desiderátum hacia el cual debe tender la organización de la República".

De esto último resulta una declaración importante: se considera como un desiderátum, la Federación, hacia el cual debe tender la organización de la República. Es decir, se reconoce que la forma del Estado no es propiamente la de una Federación, sino que debemos tender a ser federación.

Y agrega la Exposición de Motivos: "Pensó también la Comisión que la semántica en la vida política y jurídica no tiene contenido inmutable. Los

vocablos se entienden no sólo por su significación literal, sino por el ambiente histórico y las circunstancias en las cuales se han realizado los valores que representan. La palabra "democracia" en Francia es inseparable del establecimiento del régimen republicano y de la abolición de la monarquía; la palabra "democracia" en Inglaterra se armoniza con la subsistencia de la monarquía británica. Los vocablos tienen su acepción propia, que es la que le atribuyen los hechos históricos".

Partiendo de esa premisa, concluye la Exposición de Motivos: "Federación", en unas partes, significó la integración de unidades dispersas para formar un todo armónico; "federación" en los países de América Latina significó a veces la disgregación de una unidad en comunidades locales. Pero "federación" en Venezuela, propiamente hablando, representa un sistema peculiar de vida, un conjunto de valores y de sentimientos que el Constituyente está en el deber de respetar, en la medida en que los intereses del pueblo lo permitan. Por ello se adoptó la definición con que se abre el primer Título: "La República de Venezuela es un Estado Federal en los términos establecidos por esta Constitución. Es decir, que es una federación en la medida y forma peculiar en que esta idea ha sido vivida dentro de la sociedad venezolana".

Por supuesto, con ello no se está diciendo absolutamente nada, salvo que se trata de una federación en un Estado Centralista. Se sigue, así, como señalaba, una tradición contradictoria el mantener la forma federal y el espíritu federalista que ha acompañado a toda la historia republicana, por una parte; y por la otra, al reaccionar contra la federación, como forma de disgregación, y consolidar un Estado Centralizado, que es el que venía estableciéndose como reacción frente a lo que fue el localismo, el caudillismo y los problemas que ello produjo con las guerras federales y todos los conflictos internos derivados de autonomía local, hasta principios de siglo. Por ello se llega a esa solución de compromiso contradictoria: "Estado Federal en los términos consagrados en la Constitución", es decir, una Federación centralizada.

Pero aparte de que ésta haya sido la culminación de un proceso histórico evolutivo, sin duda, pensamos que la opción que los constituyentes de 1961 hicieron por un Estado Federal Centralizado, con tendencia, como desiderátum, hacia la descentralización, fue también una opción provocada por la exigencia política del mantenimiento del sistema democrático.

En efecto, así como se estableció un sistema de democracia de partidos como opción política para mantener el sistema democrático, así también se optó por una forma de Estado Centralizado, como la mejor garantía para mantener ese sistema democrático. Ciertamente, no hubiera sido fácil mantener el sistema democrático en el momento naciente de la República democrática, si se hubiera dado mucha autonomía y libertad a las diversas comunidades político-territoriales de la República: los Estados y Municipios. Por tanto, la opción por el Estado Centralizado con forma federal, aparte de ser producto de una evolución histórica, es el producto de una voluntad del Constituyente de mantener el sistema democrático, considerando que la mejor forma de mantenerlo era a través de un sistema de democracia de partidos que operara en un aparato estatal centralizado, controlable desde el punto central. Porque sin duda todo efecto descentralizador implica disminución de los poderes centrales de control.

Ahora bien, este Estado centralista, establecido como reacción contra el federalismo, se manifiesta básicamente en dos aspectos: en el fortalecimiento del Poder Nacional y el consecuente debilitamiento de los poderes estatales; y en la transitoriedad del régimen municipal.

*b. El fortalecimiento del Poder Nacional y el debilitamiento de los Poderes Estatales*

El primer efecto de la reacción contra el federalismo está en el fortalecimiento del Poder Nacional y en el debilitamiento de los Poderes de los Estados, lo cual, por supuesto, también es el resultado de un proceso evolutivo, que se manifiesta básicamente en el sistema de repartición de competencias entre los niveles territoriales nacionales y estatales como consecuencia del sistema de distribución vertical del Poder Público.

En efecto, si se analiza el artículo 136 de la Constitución, relativo a las competencias del Poder Nacional, se evidencia una ampliación de las competencias nacionales que, materialmente, provoca que el Poder Nacional tenga que ver con todo lo que sucede en el país. Lo que queda en poder de los entes territoriales locales es, realmente, un residuo sin mayor importancia. Por supuesto, esto es producto de una evolución, desarrollada durante décadas, por lo que no podemos decir que el fortalecimiento del Poder Nacional frente a los poderes de los Estados federados o al Poder Municipal, sea producto de este texto, lo cual sin embargo, no impide

afirmar que el esquema no haya respondido, también, a necesidades del momento. Por ello, sin duda, el fortalecimiento del Poder Nacional no fue un azar, sino que responde a la búsqueda por consolidar un Estado Centralizado. Y sobre esto también se ocupa la Exposición de Motivos de la Constitución, cuando comenta el Capítulo II dedicado al PODER NACIONAL. En efecto, al referirse a la competencia del Poder Nacional, constata que el tema “ha sido uno de los más desordenadamente redactados” en la Carta Fundamental. La adición sucesiva en cada reforma constitucional, que se ha hecho de nuevas y mayores atribuciones al Poder Nacional, no ha sido siempre acompañada por un estudio técnico y una redacción apropiada de las correspondientes originales”. Y agrega al comentar el artículo 136 de la Constitución: ... “la redacción que ofrecemos no pretende presentarse como perfecta. Tenemos conciencia de su imperfección y creemos que puede mejorarse todavía. Sin embargo, creemos que su redacción, el orden en que se expresan las materias y la utilización de vocablos más precisos para distinguir aquellas materias que en su integridad corresponden al Poder Nacional, de aquella en que éste sólo dicta normas y regulaciones, nos hace pensar que el texto del proyecto está muy mejorado en relación a los antecedentes...”.

Una de las cuestiones que más preocupó a la Comisión Bicameral, fue el relativo al sistema de distribución de competencias entre el Poder Nacional y los Estados federados, es decir, el de la competencia residual. “Según el pacto federal —continúa la Exposición de Motivos— los Estados sólo delegan en el Poder Nacional aquellas materias que expresamente se enumeran, y que después de la Constitución de 1864 aparecieron bajo el concepto de reservas a la competencia federal. Era la norma básica la de que los Estados conservan en toda su plenitud la soberanía no delegada en la Constitución... En las Constituciones recientes se utilizaba un sistema distinto. La de 1947 excluía del Poder Estatal toda materia que la Constitución no atribuyera expresamente a otro Poder. Esta norma tenía ya antecedentes directos y por no citar sino los más inmediatos, recordaremos que la Constitución de 1936, reformada en 1945, expresaba en el último ordinal del artículo sobre la materia, reservada por los Estados a la competencia del Poder Federal: “Por último, cualquiera otra materia que la presente Constitución no atribuya a alguno de los Poderes que integran el Gobierno Federal y que no haya sido enunciado en este artículo...”; aun cuando es de señalar que todavía entonces se mantenía el precepto federativo de la conservación por los Estados de la soberanía no delegada en la Constitución. La Constitución del 53 agravó el proceso de centralización y

suprimió la previsión descentralizadora que el Constituyente de 1947 estableció”.

Constatada, por tanto, la evolución del proceso centralizador que culmina en 1953, donde se invierte la competencia residual atribuyéndosela al Poder Nacional y no a la de los Estados, la Comisión Bicameral concluye señalando lo siguiente: “... El sistema que después de determinado análisis hemos adoptado en nuestro Proyecto es el siguiente: a) Por una parte, conservamos el principio federal, según el cual es de la competencia de cada Estado: “Todo lo que no corresponda de conformidad con esta Constitución, a la competencia nacional o municipal”. Con ello la competencia residual se atribuye fundamentalmente a las entidades federativas; b) Se aclara, sin embargo, que pueda haber materias no previstas que, por su índole o naturaleza, deben corresponder al Poder Nacional. Pensamos que esto podría suceder, por ejemplo, con las derivaciones de la energía nuclear, o con otros asuntos que el desarrollo de la técnica u otras circunstancias puedan hacer aparecer, y que, por su misma índole, no corresponden a la competencia residual de los Estados. De esta manera hemos creído conciliar el derecho inmanente de las entidades que integran la Federación, con los supremos intereses de la República”.

Y luego concluye la Exposición: “Se conserva en el Proyecto una acertada previsión de la Carta de 1947: la de que el Congreso, por el voto de las 2/3 partes de sus miembros podrá atribuir a los Estados o a los Municipios determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la descentralización administrativa...”.

Esta fórmula constitucional centro-federal que adopta la Constitución de 1961, sigue, sin duda, el mismo sistema conciliatorio adoptado para el establecimiento de otras instituciones en el texto fundamental: permite su desarrollo en la dirección que quiera la conducción política. Así, en principio, es un esquema federal con competencias residuales en los Estados, pero con una competencia nacional amplísima y ampliable cuando ello sea así por su índole o naturaleza, que permite centralizar materialmente todo. El esquema centralista que resulta, sin embargo, puede mitigarse estableciéndose la posibilidad expresa de que el Poder Nacional pueda descentralizar.

En el sistema de distribución de competencias adoptado en la distribución vertical del Poder entre los niveles nacional, estatal y

municipal, se insiste, la competencia residual, se atribuye formalmente a los Estados, pero deliberadamente debilitada, pues se enumeran tantas competencias en el artículo 136 de la Constitución, a favor del Poder Nacional, y en el artículo 30 de la Constitución, a favor de los Municipios, que el residuo, como tal, es casi inexistente, y sólo un esfuerzo imaginativo puede contribuir a identificar materias concurrentes o residuales a favor de la competencia de los Estados.

En definitiva, la Constitución ha establecido una forma de Estado centralizado con membrete federal, precisa y contradictoriamente como reacción frente al federalismo, y que se caracteriza por el fortalecimiento del Poder Nacional en el artículo 136, al definirse las competencias nacionales; por el debilitamiento de los Poderes estatales por la inocuidad de los poderes residuales, y por la ausencia de recursos financieros de los Estados y su dependencia frente a los recursos fiscales que provienen del Poder Nacional.

En este sentido, debe destacarse que junto con el proceso de nacionalización o centralización de competencias, y el consecuente vaciamiento de competencias de los Estados, paralelamente se desarrolló un proceso de minimización de competencias tributarias de los Estados, eliminándoseles, materialmente, todo Poder tributario, y compensándoseles esta situación con el establecimiento de un sistema de retribución o de devolución nacional a los Estados, de recursos financieros, que adquirió el nombre de Situado Constitucional.

El Situado Constitucional, así, no es otra cosa que una especie de devolución, por el Poder Central, a los Estados, de recursos financieros, en compensación por los poderes tributarios que se han centralizado, y se configura como una partida anual en la Ley de Presupuesto Nacional, por un monto equivalente al 15% de los ingresos ordinarios, que debe distribuirse entre los Estados, el Distrito Federal y los Territorios Federales. En la actualidad, este es el ingreso fundamental de los Estados.

Pero además, la centralización progresiva de competencias, también ha comprendido los bienes de los Estados, y progresivamente las Constituciones han atribuido su administración al Poder Nacional. Por ello, el ordinal 10 del artículo 136 atribuye al Poder Nacional competencia respecto del “régimen y administración de las minas e hidrocarburos, salinas, tierras baldías, y ostrales de perlas”, con lo cual, materialmente, se le quita a los

Estados, la administración de sus bienes, como una muestra más del centralismo. Sin embargo, para mitigarlo, el propio texto constitucional trae una previsión expresa, aun cuando no desarrollada hasta el presente, según la cual "La Ley establecerá un sistema de asignaciones económicas especiales en beneficio de los Estados, en cuyo territorio se encuentren situados los bienes que se mencionan en este ordinal...", es decir, las minas e hidrocarburos, salinas, tierras baldías, y ostrales de perlas, "sin perjuicio de que también puedan establecerse, asignaciones especiales en beneficio de otros Estados". En este caso, las asignaciones estarían sujetas a las normas de coordinación previstas en el artículo 229 de esta Constitución, es decir, a las previstas para la inversión del situado constitucional en coordinación con planes administrativos nacionales.

De nuevo, en estas normas se observa el matiz conciliador de posiciones de la Constitución: centraliza la administración de los bienes de los Estados; en compensación prevé la posibilidad de que se les atribuyan asignaciones económicas especiales, pero su inversión debe coordinarse con el Poder Nacional, por lo que, de nuevo, se abre la posibilidad de centralizar.

En todo caso, es evidente que este sistema centralizado que prevé la Constitución tuvo una motivación política concreta, aparte de ser el resultado de un proceso evolutivo: consolidar el régimen democrático de partidos, minimizando el desarrollo de poderes políticos locales que en el naciente Estado pudieran conspirar contra el mantenimiento del sistema democrático. Posiblemente, si se establece una forma de Estado descentralizada en 1960, no se hubieran podido controlar las fuerzas centrifugas del proceso político, y hubiera sido más difícil consolidar el sistema democrático. Transcurridos 25 años de democracia, y consolidada ésta, el perfeccionamiento de la misma, permite ahora evaluar el esquema de Estado centralizado y plantear las exigencias de descentralización política contemporáneas.

### *c. La transitoriedad del antiguo régimen municipal*

El otro signo del esquema de Estado Centralizado que previó la Constitución de 1961, sin duda, fue la transitoriedad del antiguo régimen municipal.

En efecto, si hemos dicho que en el texto constitucional se evidencia una tendencia centralizadora y una reacción contra la descentralización y las

autonomías locales, evidentemente que es contradictorio con ello, el régimen Municipal que regula el Capítulo IV del Título I del texto (arts. 25 a 34), donde se establece un Municipio ideal, con amplia autonomía local, como ejemplo de descentralización política, en el cual se le otorgan amplios poderes, tanto en las materias propias de la vida local, como en la gestión de los intereses peculiares de la entidad, con importantes poderes tributarios.

La aplicación inmediata de este régimen municipal, se insiste, hubiera sido completamente contradictorio con el esquema de Estado Centralizado que se buscaba establecer, por lo que el constituyente dejó en suspenso dicho régimen, a través de una Disposición Transitoria, en la cual se ordenó dejar en vigencia el régimen anterior, consolidado bajo la Constitución de 1953, hasta tanto no se desarrollasen legalmente las normas constitucionales. De nuevo aquí, se observa el sistema del constituyente de prever y no prever: se instituye un régimen municipal ideal pero se impide su aplicación, por una norma transitoria. Así, la Disposición Transitoria Primera de la Constitución estableció que "... Mientras se dicten las leyes previstas en el Capítulo IV del Título I de la Constitución, se mantiene en vigencia el actual régimen y organización municipal de la República". Esto equivale, ni más ni menos, a decir: he aquí el régimen municipal de una democracia nueva, pero por ahora sigue vigente el esquema municipal de la dictadura. En esta forma, la Constitución reguló un Municipio inexistente, pues tal como allí se prevé ni ha existido ni existe en la actualidad. Ciertamente que con 17 años de retraso se sancionó la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978, pero en la misma, aparte de desarrollarse principios de organización formal de los Municipios, no se estableció, realmente, el Municipio Democrático, como unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional, sino que mediante normas transitorias, en la propia ley se reafirmó la transitoriedad del antiguo régimen municipal. De nuevo nos encontramos aquí la contrariedad consensual de la Constitución, de prever una institución que la propia Constitución luego impide aplicar de inmediato, mediante un régimen transitorio.

En definitiva, por las sucesivas transitoriedades, aún no se ha establecido el Municipio previsto en la Constitución. Ese Municipio del que hablan los artículos 25 y siguientes del texto fundamental, no existe, y a lo sumo, lo que todavía seguimos teniendo es el Distrito autónomo, siguiendo el esquema que se estableció en 1904.

En esta forma, el segundo efecto político de la voluntad de mantener el régimen democrático, como desiderátum del pacto de Punto Fijo, además del sistema de partidos, es el sistema de Estado Centralizado concebido en la Constitución, de manera tal que fortaleciéndose el Poder Nacional se producía un debilitamiento de los Estados y si bien se creó el Poder Municipal, se suspendió la vigencia de las normas constitucionales, que lo regulaban, para mantener el centralismo.

### C. *La inviolabilidad de la Constitución*

Un tercer efecto institucional de la voluntad de mantener el sistema democrático, que se refleja en la Constitución, además de los dos anteriores, es el que el mismo texto establece en relación a su inviolabilidad. En efecto, mantener el sistema democrático, es ante todo mantener la vigencia de la Constitución, por lo que el propio texto rechaza cualquier modalidad conforme a la cual la Constitución pueda quedar sin vigencia.

De allí el principio de la inviolabilidad de la Constitución, previsto en el artículo 250 que establece que "Esta Constitución no perderá su vigencia, si dejare de observarse por acto de fuerza o fuere derogada por cualquier otro medio distinto del que ella misma dispone. En tal eventualidad (cuando por acto de fuerza se tratara de quitar su vigencia) todo ciudadano investido o no de autoridad, tendrá el deber de colaborar en el restablecimiento de su efectiva vigencia".

En esta forma, la rebelión para restablecer la efectiva vigencia del texto constitucional si se dejare de observar por acto de fuerza, está legitimada, imponiéndosele a todo ciudadano el deber de colaborar en el restablecimiento de su efectiva vigencia.

La Exposición de Motivos del Proyecto señala, con razón, que esta es una disposición sin precedentes en el constitucionalismo contemporáneo. Como antecedente de esta norma se menciona el artículo 136 de la Constitución de México que proclama el principio de que "... la Constitución no perderá su fuerza y vigor, aun cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia...".

"Dado los antecedentes de todos conocidos y que caracterizan en cierto modo el desarrollo de la vida política en Venezuela —dice la Exposición de Motivos—, creemos que esa disposición contribuirá eficazmente a la salud

y a la estabilidad de nuestro orden institucional, subrayando la responsabilidad en que incurren los ciudadanos que colaboran con los usurpadores y previendo al mismo tiempo un procedimiento fácil para liquidar con justicia y rapidez, el saldo de irregularidades que siempre dejan como herencia los regímenes de fuerza...”.

Pero además, el principio de la inviolabilidad de la Constitución y el deber de los ciudadanos de restablecer su efectiva vigencia si dejare de ser observada, se ha considerado por la Corte Suprema, como el fundamento de la acción popular que corresponde a todo ciudadano para requerir del Máximo Tribunal el control de la constitucionalidad de las Leyes. Así, en general, el control de la vigencia de la Constitución es un efecto fundamental del principio de la inviolabilidad, por lo que las instituciones que en el texto tienden a garantizar ese control y la vigencia constitucional son también reflejos del principio. Por ejemplo, en materia de control público de la constitucionalidad, deben destacarse las atribuciones y la propia figura del Fiscal General de la República, a quien corresponde velar “por la exacta observancia de la Constitución y las Leyes” (art. 218) y por el “respeto de los derechos y garantías constitucionales” (art. 220), lo cual aproxima al Ministerio Público venezolano al ombudsman de los países nórdicos.

#### *D. La rigidez constitucional y las modificaciones: reforma y enmienda*

Por último, la voluntad de mantener el régimen democrático se refleja en la Constitución, en su rigidez, al limitarse las posibilidades de su modificación sólo mediante procedimientos complejos de reforma o enmienda, según los casos.

En tal sentido, en la Exposición de Motivos del texto se señala lo siguiente:

“... Desde el primer momento la Comisión hubo de plantearse el problema de darle una mayor rigidez al texto fundamental, con el objeto de evitar en lo posible, la multiplicidad de reformas que por no conllevar, como frecuentemente ha ocurrido en nuestro país, cambios sustanciales en las instituciones, dan la desfavorable impresión de mudanza permanente y de inestabilidad jurídica. Afincándose generalmente en los problemas de la reelección y de la amplitud del lapso constitucional, han surgido entre nosotros múltiples textos que

dejaron intocadas las materias de fondo que son las que reflejan en verdad la transformación de la vida social, económica y jurídica de la Nación". Apenas se puede decir, con propiedad, que en las Constituciones de 1864 y 1947, se incorporan disposiciones que vienen a marcar hitos en nuestra historia constitucional".

Por tanto, las reformas del resto de los 24 textos constitucionales, no fueron reformas sustanciales.

En todo caso, para evitar estas modificaciones, se diferenciaron en la Constitución dos procedimientos para su modificación, sometidos a requisitos distintos: la reforma, y la enmienda según que se toquen o no aspectos fundamentales del pacto político constitucional.

En esta forma, la reforma es el procedimiento que debe seguirse si se van a modificar las decisiones fundamentales o básicas para organizar políticamente a la comunidad; en cambio la enmienda debe referirse a aquellos aspectos de la Carta Fundamental donde predomine más lo incidental y substancial que lo fundamental. La enmienda es, entonces, un instrumento para facilitar cambios no fundamentales pero, a la vez, adoptar un sistema distinto al que se establece en la estructura política; es en definitiva, la modificación de "artículos que permite dejar incólume el texto original o fundamental". En cambio, la reforma consistiría en un "cambio en lo más profundo del contenido de la Carta, modificaciones del espíritu mismo del constituyente, en fin, derogación de la Constitución y su sustitución por otra". Por eso, aparte de otras diferencias fundamentales, hay una esencial entre los procedimientos para la reforma y la enmienda, y es que en el primero, necesariamente debe someterse el proyecto a referéndum "para que el pueblo se pronuncie en favor o en contra de la reforma". En la enmienda esto no es necesario, y se prevé en cambio la aprobación del Proyecto por las Asambleas Legislativas de los Estados.

En todo caso, desde la vigencia de la Constitución, se han aprobado dos enmiendas constitucionales: en 1973, al restringirse las condiciones de elegibilidad; y en 1983, al regularse, de nuevo, sistemas diferentes para las elecciones de representantes; modificarse el funcionamiento de las Cámaras Legislativas y del trámite de formación de las leyes; y establecerse una fecha distinta para la iniciación del período constitucional.

### 3. La reacción contra la dictadura y el poder abusivo

El tercer efecto del Pacto de Punto Fijo y del acuerdo político que provoca la Revolución Democrática de 1958, y que se refleja en la Constitución, es la reacción contra la dictadura y el poder absoluto. Debe recordarse que todos los partidos políticos y los líderes que recomienzan su actuación política en 1958, venían de sufrir un proceso dictatorial de 10 años y, por eso, puede decirse que dentro de las instituciones constitucionales y que se consagran en el Texto de 1961, están una serie de instituciones que tienden a debilitar al Poder Ejecutivo, por una parte, y a establecerle controles a ese poder, por la otra. Puede decirse que esta previsión institucional en la Constitución, sin duda, estuvo motivada por esa reacción antidictatorial que estaba en el ambiente durante el proceso de redacción de la misma. Inclusive José Guillermo Andueza, Secretario de la Comisión Bicameral, en su "Introducción a las Actas de la Comisión de Reforma Constitucional", se refiere a 2 factores ambientales que influyeron en las decisiones políticas tomadas en la Constitución de 1961: Por una parte, "el espíritu del 23 de enero", a lo cual nos hemos venido refiriendo, y por la otra, la reacción antidictatorial, lo cual hasta cierto punto, puede decirse que forma parte de la primera. Andueza, en efecto, afirma: "La reacción antidictatorial llevó a los proyectistas a acentuar la desconfianza hacia el Poder Ejecutivo, y a conferir al Congreso amplias facultades". Por otra parte, agrega: "los hombres que redactaron la Constitución de 1961 no pudieron sustraerse a la influencia del fenómeno dictatorialista. Creyeron sinceramente que debilitando al Poder Ejecutivo y fortaleciendo al Congreso se garantizaba al país contra el peligro del establecimiento de la dictadura. Esta tendencia —concluye—, que se observa en el marcado tinte parlamentario que le dieron a las instituciones políticas, es una regresión histórica". Agrega, además, que "el marcado acento parlamentario de la Constitución de 1961 ha producido en la práctica una peligrosa confusión de poderes. El Congreso ha pretendido convertirse en Poder co-administrador" (*loc. cit.*, págs. 25, 26 y 27).

Estos comentarios, que están en la "Introducción de las Actas", escritas en el año 1970, puede decirse que en el período transcurrido durante los últimos 13 años, se han confirmado. Sin duda, ha habido una tendencia progresiva del Congreso a convertirse en poder administrador, a intervenir en las actividades del Poder Ejecutivo, lo que confirma, por otra parte, esa tendencia a desconfiar del Ejecutivo y a fortalecer al Congreso, como garantía de la democracia.

Este espíritu y esta reacción antidictatorial no han cesado y el Congreso además de haberse convertido en un poderoso instrumento, como debe ser, para frenar al gobierno, ha sido utilizado por los grupos políticos para ejercer poder frente al gobierno, y buscar una mayor injerencia del Congreso en las gestiones ejecutivas.

Ahora bien, este espíritu que privó en la redacción de la Constitución, provocado por la reacción contra la dictadura, dio origen, a dos aspectos que queremos destacar: Por una parte, al debilitamiento del Poder Ejecutivo mediante el establecimiento de lo que hemos denominado en otra oportunidad, un sistema presidencial con sujeción parlamentaria, una especie de presidencialismo parlamentario; y, en segundo lugar, la previsión de todo un sistema de controles del Poder Ejecutivo, que están también en el Texto Constitucional y que caracterizan nuestro sistema de gobierno.

*A. El debilitamiento del Poder Ejecutivo: el sistema presidencial con sujeción parlamentaria*

*a. El sistema presidencial*

La reacción contra la dictadura produce, en primer lugar, que la Constitución de 1961 haya establecido un Poder Ejecutivo debilitado a través de sujetarlo al Parlamento en diversas formas. En el texto, así, hay todo un sistema de injerencias del Parlamento en relación a las actividades del Ejecutivo. El sistema de separación orgánica de poderes, está así combinado con un gran sistema de contrapesos para frenar el Poder.

En efecto, el Sistema Presidencial venezolano, derivado de la separación orgánica de Poderes, provoca también, una separación de la legitimidad de los poderes. El Presidente de la República y sus Ministros, que en la Constitución se denomina el Ejecutivo Nacional, no proceden del Congreso, ni desprenden del Congreso como en los sistemas parlamentarios, sino que el gobierno políticamente, actúa con una legitimidad democrática proveniente de una elección, al igual que los miembros del Congreso. Por ello, el gobierno para poder mantenerse en el poder, no requiere de la confianza del Parlamento, con lo cual aun cuando haya minoría parlamentaria en el apoyo al Poder Ejecutivo, el gobierno permanece sin que se lesione en ninguna forma, su legitimidad.

Esta independencia orgánica entre ambos, hace que haya una serie de relaciones e interferencias; por ejemplo, de acuerdo con el artículo 199 de la Constitución, los Ministros tienen derecho de palabra en las Cámaras y sus comisiones, y conforme al artículo 170, lo tienen también en las discusiones de las leyes. Por tanto, es un derecho de los Ministros el poder acudir al Congreso y sus comisiones en cualquier momento, a hacerse oír, incluso, cuando se esté discutiendo una Ley. Además, la Constitución establece que los Ministros están obligados a concurrir a las Cámaras, cuando sean llamados a informar o a contestar interpelaciones. Hay aquí un elemento parlamentario del sistema conforme lo establece el artículo 199 de la Constitución.

En consecuencia, los Ministros pueden acudir en cualquier momento a las Cámaras o a cualquier Comisión y deben ser oídos, aparte de estar obligados a comparecer cuando se les vayan a formular interpelaciones o preguntas.

Por otra parte, los Ministros están obligados, anualmente, a rendir cuenta de los fondos que hubieren manejado, así como a presentar una Memoria razonada y suficiente sobre la gestión de su Despacho, lo cual debe hacerse ante las Cámaras en sesión conjunta (art. 190). Esta figura también está recogida a nivel de los Estados, respecto al Gobernador ante las Asambleas Legislativas, las cuales tienen facultad de aprobar o improbar anualmente la gestión del Gobernador (art. 20). En cambio, a nivel nacional, el Congreso no aprueba o imprueba las Memorias de los Ministros; las recibe, las puede discutir y el debate podría desembocar en un voto de censura por la Cámara de Diputados. Además, el propio Presidente de la República también debe presentar un Mensaje anual, en el cual debe dar cuenta de los aspectos políticos y administrativos de su gestión (art. 191).

Por otra parte, el Ejecutivo Nacional tiene, por supuesto, de acuerdo al artículo 165, la iniciativa de las Leyes.

#### *b. Las injerencias parlamentarias en el Ejecutivo Nacional.*

Por otra parte, el Congreso tiene una serie de injerencias en el Ejecutivo que implican limitaciones a sus actividades. En primer lugar, debe destacarse una de carácter muy general que acaba de ser establecida en la Enmienda Constitucional N° 2 de 1983. Se prevé allí la obligación del Ejecutivo Nacional, de presentar a la aprobación de las Cámaras en sesión

conjunta, los lineamientos generales del Plan de desarrollo económico y social de la Nación (art. 7). Esta disposición tiene una enorme importancia, porque le da rango constitucional a la planificación y permite comprometer y hacer participar, en el proceso de planificación, al Poder Legislativo, con lo cual esta deja de ser una tarea exclusivamente ejecutiva y comienza a ser una tarea en la cual participa el Poder Legislativo.

En segundo lugar, la Constitución (art. 190, ord. 18) atribuye al Presidente de la República la facultad de nombrar y remover los funcionarios o empleados nacionales cuya designación no esté atribuida a otra autoridad por la propia Constitución Nacional. Es el principio, por tanto, de que es esencial a las competencias del Ejecutivo el nombrar y remover a los funcionarios públicos, salvo, cuando la designación está atribuida a otra autoridad. ¿Cuándo sucede esto? Primero, en la descentralización territorial: a nivel de Estados y Municipios, los funcionarios los nombran, en sus respectivos niveles, el Gobernador y los Concejos Municipales; segundo, en caso de elección, cuando se trata de funcionarios electos, no hay nombramiento; y tercero, cuando la ley atribuya el nombramiento a otra autoridad por razones de tener el organismo autonomía funcional o por razones de descentralización funcional y desconcentración.

Salvo estos casos, los funcionarios los nombra el Ejecutivo Nacional, en forma exclusiva, salvo dos excepciones: por una parte, el nombramiento del Procurador General de la República y, por la otra, el nombramiento de los Jefes de Misiones Diplomáticas; en ambos casos, deben ser aprobados por el Senado, con lo cual la función ejecutiva encuentra una limitación (art. 190, ord. 6º, ratificado por el art. 150, ord. 7º). Por tanto, la primera limitación a la función ejecutiva está en el nombramiento de funcionarios públicos.

En tercer lugar, en materia de realización de actividad administrativa, muchas actuaciones del Ejecutivo Nacional están sometidas a autorizaciones o aprobaciones del Parlamento. En efecto, de acuerdo al artículo 126, los contratos de interés nacional deben ser aprobados por el Congreso, y el otorgamiento de concesiones de hidrocarburos también requiere de autorización de las Cámaras en sesión conjunta.

Otros actos de disposición administrativa requieren de intervención del Congreso; por ejemplo, la enajenación de bienes inmuebles por el Ejecutivo Nacional, requiere de la aprobación del Senado (art. 150, ord. 2º). Así

mismo, en materia presupuestaria está el principio general de que no puede hacerse gasto alguno del Tesoro que no esté previsto en la Ley de Presupuesto, con lo cual se prevé el principio de la intervención parlamentaria en la autorización de créditos presupuestarios (art. 227). La consecuencia de esto es que tampoco pueden decretarse Créditos Adicionales sin autorización de las Cámaras en sesión conjunta o de la Comisión Delegada, con lo cual el sistema presupuestario rigidiza a la Administración, en virtud de normas constitucionales y su manejo depende, por tanto, de una intervención del Parlamento.

Otra limitación importante a las funciones del Poder Ejecutivo fue el proceso de descentralización funcional. Al exigir el artículo 230 una Ley para crear Institutos Autónomos, se limitó la facultad que antes tenía el Ejecutivo Nacional de crear Institutos Autónomos y de descentralizar funciones por decreto, con lo cual también se rigidiza la función ejecutiva.

En cuarto lugar, en materia política, también encontramos múltiples interferencias del Parlamento en las tareas del Ejecutivo. En materia de política internacional, la designación de misiones de militares venezolanos en el exterior, requiere de una autorización del Senado (art. 150, ord. 4º), y el Presidente de la República para salir del país requiere de una autorización del Senado (art. 150, ord. 6º; 189 y 179, ord. 7º). En cuanto a la suscripción de Tratados, el artículo 128 de la Constitución regula la necesidad de que sean aprobados por Ley, salvo que se trate de ejecutar obligaciones preexistentes o aplicar principios reconocidos por el derecho internacional. Se establece así, el principio general de la intervención parlamentaria en materia de Tratados internacionales.

Otra interferencia, en las tareas del Ejecutivo, quizás la más importante a nivel político, es la atribución que tiene la Cámara de Diputados de dar voto de censura a los Ministros, la cual si se decide por las 2/3 partes de los Diputados presentes, puede acarrear la remoción del Ministro (art. 153, ord. 2º), con lo cual se confirman estos elementos de parlamentarismo dentro del sistema presidencial venezolano.

#### *d. Las reservas legislativas*

Otro signo de la primacía del Legislador sobre el Ejecutivo Nacional, es el sistema constitucional de materias reservadas al Legislador. En nuestra Constitución no hay materias reservadas al Ejecutivo. Todas las competen-

cias atribuidas en el artículo 136 al Poder Nacional, son materias regulables por el legislador, pues conforme al artículo 139, corresponde al Congreso legislar sobre las materias de competencia nacional, con lo cual la Constitución ha reservado al Congreso la potestad de legislar sobre las materias de la competencia nacional. Es decir, la reserva legal como sistema de ejecución de la Constitución, es un signo de la primacía del Parlamento en el sistema de separación de poderes. El Ejecutivo tiene la función de reglamentar total o parcialmente las Leyes (art. 190, ord. 10), pero no hay materias reservadas al Ejecutivo. Esto distingue a nuestro sistema del sistema francés de la Constitución de 1958, conforme al cual ella reservó materias al Ejecutivo, como reflejo de la hegemonía del Ejecutivo frente al Parlamento. Las potestades de normar del Ejecutivo sólo corresponden a aquellas materias no previstas en la Constitución o, por vía reglamentaria, todo lo que signifique ejecución de las Leyes.

*c. Las tendencias a coadministrar del legislador*

Este sistema de sujeción parlamentaria y de interferencias del Parlamento en las tareas del Ejecutivo, ha provocado una tendencia de las Cámaras a coadministrar, más allá de sus potestades legislativas y de control. Esta tendencia se evidencia en dos aspectos.

Por una parte, hemos visto un proceso progresivo de intervención del Congreso en el nombramiento de determinados funcionarios con función ejecutiva. De acuerdo con la Constitución, al Congreso sólo le corresponde el nombramiento, del Fiscal General de la República, del Contralor General de la República y de los miembros del Consejo Supremo Electoral, los dos primeros por disposición de los artículos 219 y 238, y los últimos por la autonomía e independencia a la que se refiere el artículo 113, y el Senado sólo puede intervenir en el nombramiento del Procurador General de la República y de los Jefes de Misiones Diplomáticas (art. 150, ord. 7º). No menciona la Constitución ninguna otra posibilidad de intervención del Congreso en nombramientos de funcionarios públicos con funciones ejecutivas ni posibilidad de que el Congreso asuma el nombramiento de otros funcionarios. Sin embargo, desde los años 70 se ha visto una tendencia del legislador de nombrar funcionarios de la rama ejecutiva. Por ejemplo, en la Ley de Carrera Administrativa de 1970, se previó, como mecanismo para controlar políticamente a la Oficina Central de Personal, un Directorio de la Oficina formado por un grupo de funcionarios, uno de los cuales lo designan las Cámaras Legislativas en sesión conjunta (art. 8). Reciente-

mente el problema se ha planteado en forma más grave, en el Proyecto de Ley de Precios, Costos y Salarios que se discutía en las Cámaras en julio de 1983: la administración de sistemas de precios, costos y salarios se le encomienda a una comisión cuyos funcionarios son nombrados de diversas formas y entre ellos por el Congreso. Lo importante a destacar es que esta Comisión es la que tendría el poder administrador en el campo de los precios, costos y salarios, hasta el punto de que algunas de sus decisiones, se dice en el Proyecto, son vinculantes para el Ministro de Fomento, de manera tal que el funcionario ejecutivo, que legalmente tiene competencias para adoptar determinadas decisiones en el campo del control de precios, no lo puede hacer sino cuando lo decida esta Comisión, con representantes directos del Congreso.

Este régimen, sin duda, es inconstitucional e inadmisibles por usurpación de funciones.

Pero además, también ha habido otra manifestación de esta tendencia a coadministrar por parte del Poder Legislativo, en el desarrollo progresivo del sistema de autorizaciones y aprobaciones no autorizadas en la Constitución, con lo cual las potestades de control han degenerado en facultades de gestión.

En efecto, progresivamente en leyes en materia financiera, se han venido aumentando los poderes de intervención de las Comisiones del Congreso, y así vemos, por ejemplo, a las Comisiones de Finanzas y Contraloría de la Cámara de Diputados en materia de crédito público o en materia de Presupuesto; intervenir mediante autorizaciones o aprobaciones en diversas materias y decisiones con lo cual se ha venido aumentando el radio de intervención del Congreso en funciones netamente ejecutivas. Otro ejemplo reciente en esta materia estuvo en el Proyecto de Ley de Ordenación del Territorio que se aprobó en la Cámara de Diputados en diciembre de 1982 y que luego se modificó en el Senado, en el cual, se preveía que el Plan de Ordenamiento Territorial debería ser aprobado por "el organismo idóneo de la Cámara de Diputados" con lo cual se establecía, en definitiva, que un Plan de Ordenación del Territorio elaborado y aprobado por el Ejecutivo, se debía someter a una aprobación posterior por parte del Congreso.

Todo lo anteriormente señalado, evidencia que en nuestro sistema de gobierno existe un marcado parlamentarismo dentro de nuestro sistema presidencial, que debilita al Poder Ejecutivo. Por ello, cuando se afirma que

en Venezuela existe un exacerbado presidencialismo, en realidad se están confundiendo los términos. No se trata de que haya un presidencialismo extremo ni de que el Presidente de la República tenga excesivo poder por el sistema de gobierno presidencial, sino que los poderes del Presidente en realidad se han acrecentado por el centralismo, es decir, por la acumulación a nivel nacional de poderes en relación a los niveles territoriales pero no porque haya un sistema presidencialista, de preponderancia presidencial y debilitamiento del Congreso, cuando es todo lo contrario: hay una evidente primacía del Congreso, con debilitamiento del Ejecutivo.

*e. El contrapeso: los poderes constitucionales del Ejecutivo y el Bicameralismo*

Pero esta posición del Ejecutivo frente al Congreso, tiene en el sistema constitucional, sus contrapesos, pues para contrarrestar las injerencias del Parlamento en las tareas del Ejecutivo, que podrían conducir a un inmovilismo, la Constitución prevé mecanismos que permiten al Poder Ejecutivo safarse en definitiva, de esas sujeciones parlamentarias.

En primer lugar, la propia Constitución, por ejemplo, prevé atribuciones del Poder Ejecutivo para la creación de servicios públicos en caso de urgencia comprobada, por decreto (art. 190, ord. 11 y 175, ord. 5º). La materia, en principio, es de reserva legal, pero el Ejecutivo puede crear un servicio público por decreto, con la aprobación posterior de la Comisión Delegada, en caso de urgencia comprobada y de receso de las Cámaras. Con ello, se le está abriendo una salida al Ejecutivo frente a un inmovilismo en el cual podría quedar para casos urgentes.

En segundo lugar, aun en funcionamiento de las Cámaras, la Constitución también prevé la posibilidad de que éstas atribuyan al Ejecutivo la facultad de legislar y tomar medidas extraordinarias en materia económica y financiera. El artículo 190, ordinal 8, prevé esta posibilidad que ha sido utilizada dos veces, desde la vigencia de la Constitución (1961 y 1974) a través de la cual el Congreso le concedió poderes extraordinarios al Ejecutivo, que le han permitido mediante Decretos-Ley, modificar buena parte de la legislación del país.

En tercer lugar, están todas las previsiones relativas a la "ampliación" de las potestades legislativas del Poder Ejecutivo derivadas de la restricción y suspensión de garantías constitucionales, previstas en el artículo 190.

ordinal 6º y 241, 242 y 243. Conforme a estos artículos, el Presidente de la República puede restringir o suspender las garantías constitucionales, salvo las tres que ya hemos mencionado, y como consecuencia de la suspensión o restricción se produce una ampliación, en los términos de la restricción, de las potestades del Poder Ejecutivo; y, de hecho, esto es lo que ha sucedido en las últimas décadas.

Las regulaciones fundamentales en materia económica han sido dictadas en restricción o suspensión de garantías. El ejemplo característico de esta posibilidad, está en los regímenes de control de cambios que se han establecido desde 1940, y los cuales se han regulado en Decretos-Leyes dictados en restricción de la garantía económica. Además, como ejemplo, debe mencionarse las recientes regulaciones de control de precios de bienes de consumo.

En efecto, ante una situación de crisis económica como la actual, y con una Ley de Protección al Consumidor que, siendo una Ley muy importante, establece un límite en la regulación de precios de venta de bienes de consumo en relación a los declarados previamente como de primera necesidad, el Ejecutivo emitió un Decreto-Ley, dictado en situación de restricción de las garantías económicas constitucionales, para modificar el sistema de Ley de Protección al Consumidor, y prever un sistema de regulación de precios distintos al de la Ley. Ello ha conducido a que hoy exista un sistema paralelo: el de una Ley que no ha sido derogada y el de un Decreto-Ley de vigencia relativamente limitada, según la vigencia de la restricción a la libertad económica. Sin embargo, en la práctica, en ese caso, la regulación de precios no se realiza por la Ley de Protección al Consumidor, sino por el Decreto-Ley N° 1.971 de 1983 que prevé el sistema administrado de precios.

Sin duda, esta es una salida que la propia Constitución prevé frente a la rigidez del presidencialismo parlamentario para que el Poder Ejecutivo pueda desarrollar determinadas políticas en caso de urgencia o emergencia.

En cuarto lugar, así mismo están las normas de los artículos 240 y 242 que prevén la posibilidad de que el Ejecutivo Nacional decrete el Estado de Emergencia, con la consiguiente ampliación de poderes para el Ejecutivo. Inclusive, el art. 244 permite al Ejecutivo la adopción de determinadas medidas vinculadas al orden público que, inclusive, pueden consistir en

detención o confinamiento de determinadas personas que puedan provocar inminentes trastornos al orden público, las cuales, aun cuando sometidas a control del Parlamento, significan una ampliación de los poderes del Ejecutivo. Es, si se quiere, la respuesta del propio texto constitucional a la rigidez del sistema de relaciones entre los poderes y de preponderancia, hasta cierto punto, del Legislativo frente al Ejecutivo.

Por último, en este mismo orden de ideas, de instituciones que, frente al parlamentarismo presidencial del sistema de gobierno en Venezuela, permiten al Poder Ejecutivo salir de determinadas crisis ante una posición contraria del Parlamento, está el propio sistema bicameral del Poder Legislativo venezolano. Particularmente, el Senado, aun cuando reminiscencia del federalismo, se presenta en la relación de poderes como la Cámara de "ponderación" y "ecuanimidad", tanto por su composición (dos senadores por cada entidad federal) como por el sistema de elección (lo más aproximado a la uninominalidad). Por ello, por una parte, la Constitución ha asignado, precisamente al Senado, una serie de atribuciones privativas en relación a actividades del Ejecutivo (art. 150) que es menos conflictivo ejercer que si fuera en la Cámara de Diputados; y por la otra, ha sido el Senado la Cámara que ha ejercido, en momentos de crisis político-institucional, el contrapeso de la politización excesiva de la Cámara de Diputados.

Debe indicarse, además, que el mismo sistema bicameral y el haberse conservado el Senado en el Proyecto de Constitución, puede decirse que fue motivado por las circunstancias políticas concretas que existían en 1960. Orlando Tovar Tamayo, en efecto, señala como motivo para la adopción del sistema bicameral el que "para la fecha de discutir la Constitución se había producido en la fracción mayoritaria de Diputados una división que ponía en peligro la mayoría de la bancada gubernamental y conservar el Senado era, por la forma de resolver la diferencia de criterio entre las Cámaras, la única fórmula de mantener el control del Parlamento". (Véase **Derecho Parlamentario**, Caracas 1973, p. 18). Con posterioridad a la entrada en vigencia de la Constitución y en los primeros años de la década de los sesenta, los conflictos institucionales que se produjeron por la acción del gobierno contra la subversión de izquierda, y la oposición mayoritaria de la Cámara de Diputados, encontraron su salida institucional, precisamente en el Senado, Cámara que por su posición fue un factor fundamental en el mantenimiento del sistema democrático.

## *B. El establecimiento de un sistema de controles del Poder Ejecutivo*

Pero además del debilitamiento del Ejecutivo, manifestado en todas las interferencias parlamentarias señaladas, la reacción contra la dictadura y el poder abusivo, también provocó en la Constitución, el establecimiento de un sistema completo de controles al Poder Ejecutivo y, particularmente, de tres tipos: control parlamentario, control jurisdiccional y control por los órganos con autonomía funcional.

### *a. El control parlamentario*

El control político o parlamentario, tiene su fundamento en el artículo 139, que establece, en general, que el control de la Administración Pública corresponde al Congreso en los términos establecidos en la Constitución, la cual prevé, primero: la posibilidad de citar a los Ministros y la obligación de éstos de asistir cuando vayan a ser interpelados (art. 99); segundo, la posibilidad de las Cámaras de realizar investigaciones, con la obligación de todos los funcionarios de la Administración Pública y de los Institutos Autónomos de comparecer ante los cuerpos legislativos y de suministrar informaciones y documentos que se requieran, obligación que también incumbe a los particulares, quedando a salvo los derechos y garantías (art. 60); tercero, que corresponde al Congreso el control de la Administración Descentralizada, es decir, de los Institutos Autónomos, así como de los intereses del Estado en Corporaciones o entidades de cualquier naturaleza (art. 230), por supuesto, de conformidad con la Ley; y cuarto, también como mecanismo de control del Congreso, los ya señalados de aprobaciones y autorizaciones que corresponden al Congreso en determinados casos de acciones del Ejecutivo.

### *b. El control jurisdiccional*

El segundo tipo de control, además del control político parlamentario, es el control jurisdiccional, previsto en la Constitución, en dos aspectos: constitucional, por una parte, y contencioso-administrativo, por la otra.

El art. 215 atribuye a la Corte Suprema de Justicia la posibilidad de declarar la nulidad de reglamentos y demás actos del Ejecutivo Nacional cuando sean violatorios de la Constitución, con lo cual se establece un control de la constitucionalidad de todos los actos de los órganos que ejercen el Poder Ejecutivo, no quedando ningún acto fuera de control. Para

ejercerse este control, particularmente contra los actos de efectos generales del Ejecutivo, la Constitución prevé la acción popular cuyo fundamento está en el artículo 250 de la Constitución.

Además, está el control contencioso-administrativo, al atribuir el mismo artículo 215, competencia a la Corte Suprema para declarar la nulidad de los actos administrativos del Ejecutivo Nacional cuando sea procedente, es decir, como lo establece el art. 206, "cuando sean contrarios a derecho" sin perjuicio, por supuesto, de la competencia en esta materia atribuida a otros Tribunales de la República.

Por supuesto, también está un tercer tipo de control jurisdiccional respecto de la actividad del Ejecutivo Nacional, aun cuando imperfectamente desarrollado, que es el Recurso de Amparo. De acuerdo con el artículo 46 de la Constitución, los Tribunales amparan a todo habitante de la República en el goce y ejercicio de los derechos y garantías que la Constitución establece y, por supuesto, el amparo, por esencia, es un medio de protección básicamente, frente al Estado.

Hemos señalado que hasta tanto se dicta la Ley de Amparo, la Disposición Transitoria Quinta de la Constitución regula sólo el amparo a la libertad personal, que en la actualidad es la única libertad protegida por este medio de control.

### *c. El control por los órganos con autonomía funcional*

En tercer lugar, dentro de los sistemas de control que establece la Constitución frente al Ejecutivo, básicamente, además del que ejerce el Parlamento y el Poder Judicial a través de los controles políticos y jurisdiccionales, está el control que ejercen otros órganos que no dependen de los otros dos clásicos poderes y que tienen autonomía funcional. Inclusive, hasta cierto punto, los órganos con autonomía funcional que rompen la trilogía orgánica de poderes, han sido creados, precisamente, para controlar al Ejecutivo Nacional, con lo cual de nuevo vemos aquí la voluntad del constituyente de limitar los poderes al Ejecutivo.

Pero además de los tres efectos concretos del espíritu del 23 de enero en el texto constitucional antes señalados, puede identificarse un cuarto vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes nacionales. Este, en definitiva, es un órgano con autonomía funcional, creado para ejercer control sobre la Hacienda Pública, en forma autónoma e independiente.

En segundo lugar, está el control ejercido por el Fiscal General de la República, a quien corresponde "Velar por la exacta observancia de la Constitución y las leyes" básicamente, por parte del Ejecutivo Nacional y de los funcionarios públicos. Para ello, se crea un organismo con autonomía funcional a quien se atribuye el Ministerio Público (art. 218 y 220).

Pero además, hay un tercer órgano con autonomía funcional, con fundamento constitucional, cuyas competencias implicaron la sustracción de competencias antes atribuidas al Ejecutivo. En efecto, el Consejo de la Judicatura asume buena parte de la administración tribunalicia que antes correspondía al Ejecutivo (art. 217).

En cuarto lugar, algo similar sucede respecto de la administración electoral. Esta tarea, para garantizar la independencia de los órganos y procesos electorales, se le quitó a la órbita del Ejecutivo y se asignó a un órgano con autonomía funcional, el Consejo Supremo Electoral.

En todos estos casos de control de actividades por órganos con autonomía funcional, debe señalarse que éstos se crearon sustrayéndoselas, precisamente, al propio Poder Ejecutivo. En efecto, la Contraloría General de la República en los años 30 era un órgano del Ejecutivo. La Administración Judicial hasta 1970 correspondía al Ministerio de Justicia, y el propio Ministerio Público se atribuyó hasta 1961, a la Procuraduría de la Nación. Así, la Constitución, además de regular los Poderes Legislativo y Judicial controlando al Ejecutivo, consolidó o creó estas instituciones paralelas autónomas, en el sentido de que no dependen de los tres clásicos poderes, como órganos con autonomía funcional para controlar al Ejecutivo. Esta es una muestra más de esa motivación política que tuvieron los redactores de la Constitución, de debilitar el Ejecutivo como reacción frente a la dictadura y el poder abusivo, con la consecuencia inmediata: fortalecer al Legislativo y controlar, a la vez, al Ejecutivo por el Legislativo, el Judicial y otros órganos paralelos con autonomía funcional. Este es el tercer aspecto que nos muestra el proceso político que giró en torno al Pacto de Punto Fijo y que se generó con la Revolución Democrática de 1958.

*C. El establecimiento de un marco no comprometido para el sistema político-económico-social.*

Pero además de los tres efectos concretos del espíritu del 23 de enero en el texto constitucional antes señalados, puede identificarse un cuarto

efecto concreto y directo del criterio consensual que privó en la redacción de la Constitución, y ese es el establecimiento de un marco de referencia "no comprometido" para el sistema político-económico y social, es decir, el establecimiento de un sistema político-económico y social no comprometido con ninguna corriente ideológica, de manera tal que, al contrario, sirviera a cualquiera de las corrientes ideológicas que representadas en los partidos políticos, participaron en la elaboración de la Constitución. Este sistema político-económico no comprometido, por otra parte, respondía al signo de la democracia pluralista que se instauraba, y por ello podía servir a todas las corrientes de manera que pudiera ser utilizado y desarrollado por todos los partidos, conforme a la orientación del gobierno. En este aspecto es donde más resalta el mencionado carácter flexible del texto fundamental, en el sentido de que no tiene ninguna rigidez ideológica sino que establece un sistema que puede variar entre un extremo liberalismo y un extremo socialismo, sin que la Constitución tenga que ser modificada. Se insiste en que esta es una de las virtudes de nuestra Constitución, provocada por la situación política de 1958, de lograr todo por consenso, sin rigidez, de manera que no se tuviera que apartar nadie de la Constitución. Por ello, se llega a este sistema, que podría semejarse a un menú "a la carta", donde cada quien se sirve y puede obtener lo que quiere, sin que haya necesidad de modificar la Carta misma.

En esta forma, conforme a esta Constitución, hemos desarrollado un sistema que hoy es de capitalismo de Estado, de economía mixta, donde tanto los particulares como los entes estatales actúan, y donde los medios de producción no son propiedad exclusiva de ningún sector; pueden ser del Estado o de los particulares con preponderancia en alguno de los extremos, según sea la orientación política del Gobierno.

Este sistema de economía mixta implica, por una parte, el establecimiento de dos derechos fundamentales: la libertad económica y el derecho de propiedad; y por la otra, de potestades de intervención del Estado en relación a ambos derechos.

En efecto, la Constitución comienza por garantizar que todos pueden dedicarse libremente a la actividad lucrativa de su preferencia (art. 96), estableciendo la obligación del Estado de proteger la iniciativa privada (art. 98); pero a la vez, establece que aquélla puede ser limitada legalmente por razones de seguridad, de sanidad y otras de interés social (art. 96); y la protección a la iniciativa privada se prevé sin perjuicio de la facultad que se

otorga al Estado 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 (art. 98).

Por tanto, se consagra una libertad económica que muy lejos está de ser absoluta, y al contrario, es limitable, regulable y controlable por el Estado. Además, se le confieren a éste una serie de poderes de intervención, que le permiten asumir diversos papeles: Estado planificador, Estado regulador, Estado de fomento, Estado de control y en fin, Estado empresario.

Particularmente, la Constitución consagra expresamente la posibilidad del Estado de asumir actividades industriales, de controlar la industria básica pesada, y en fin, de “reservarse determinadas industrias, explotaciones o servicios de interés público por razones de conveniencia nacional” (art. 97), fundamento de la potestad nacionalizadora, que ha sido aplicada a la industria del hierro, de los hidrocarburos y del gas natural.

Dentro de ese sistema de economía mixta, por supuesto, se encarga al Estado la tarea general de promover el desarrollo económico y la diversificación de la producción, con el fin de crear nuevas fuentes de riqueza, aumentar el nivel de ingresos de la población y fortalecer la soberanía económica del país (art. 95). A tal efecto, el propio texto constitucional establece, como fundamento del régimen económico de la República, los principios de justicia social, de manera de asegurar a todos una existencia digna y provechosa para la colectividad (art. 95).

En cuanto al derecho de propiedad, también se garantiza en la Constitución, pero precisándose que en virtud de su función social estará sometido a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la Ley con fines de utilidad pública o de interés general (art. 99), con lo cual se abandonó toda fórmula absoluta para consagrar ese derecho. Además, se establece expresamente la posibilidad del Estado de expropiar bienes de cualquier clase, mediante sentencia firme y pago de justa indemnización (art. 101); además de la afectación de ciertas propiedades particulares al servicio del público (art. 104) o al beneficio colectivo de los venezolanos (art. 106).

En definitiva, en materia del sistema político-económico, la Constitución lo establece en forma tal, que mediante su desarrollo legislativo se le puede dar la orientación que se requiera, conforme a las orientaciones políticas del

gobierno, sin necesidad de que se modifique la Constitución. Sin duda, esta fue la solución de compromiso que sólo un pacto político unitario podía originar. Como lo resume la Exposición de Motivos de la Constitución:

“Por supuesto, la libertad económica que la Constitución garantiza no es la que puede impedir al Estado reservarse determinadas industrias, la explotación o servicios de interés público por razones de conveniencia nacional y dictar medidas para planificar, racionalizar y fomentar la producción, así como regular la circulación, la distribución y el consumo de las riquezas con el objeto de impulsar el desarrollo económico del país. La protección a la iniciativa privada que la Constitución consagra se ve, dentro de este orden de cosas, como una consecuencia lógica de la acción del Estado y el reconocimiento de la necesidad de que aquella contribuya eficazmente al desarrollo nacional” (*loc. cit.*, p. 386).

De esto se deduce, por tanto, la amplísima facultad interventora y de participación en la economía del Estado, sometida a muy pocos límites, pues el ámbito del sector público en relación al sector privado, dependerá en definitiva de la política económica y social concreta de los gobiernos. Como lo ha señalado la Corte Suprema de Justicia: “Las actividades del sector público pueden aumentar en la misma medida en que disminuyen las del sector privado, o viceversa, de acuerdo con el uso que las autoridades competentes hagan de los poderes que les confiere el constituyente en las citadas disposiciones... y en razón de ello es posible que un servicio pase del sector público al sector privado, para que sea explotado como actividad comercial e industrial con fines de lucro, o que el Estado reasuma la responsabilidad de prestar el servicio directamente o por medio de un órgano contratado por él, entre otros motivos, por razones de conveniencia nacional, según dice el constituyente en las disposiciones antes citadas”. (Sentencia del 5-10-70 en *Gaceta Oficial* N° 1.447 Extra, de 15-12-70).

### III. CONCLUSION

De todo lo anteriormente señalado, resulta como conclusión, al analizarse las instituciones básicas de la Constitución de 1961, que las mismas tuvieron su motivación concreta en la situación política de consenso y de unidad nacional que resultó de la Revolución Democrática de 1958, y que tuvo como finalidad inmediata consolidar un sistema político democrático

estable, capaz de defenderse frente a los enemigos antagónicos: las fuerzas de la dictadura o de la extensa izquierda.

Dentro de ese espíritu de concordia, que se ha denominado el espíritu del 23 de enero, que provocó la reducción al mínimo de las discrepancias partidistas, se redactó la Constitución de 1961. En su sanción final se evitó toda discusión y discrepancia, incluso verbal, y la totalidad de sus regulaciones fueron el resultado de un consenso. Es fácil, entonces, entender muchas de sus instituciones, influidas por ese espíritu, las cuales hemos agrupado en los cuatro efectos básicos que produjo el Pacto de Punto Fijo en el texto constitucional: el establecimiento del sistema democrático; el mantenimiento del mismo; la reacción contra la dictadura y el poder absoluto; y el establecimiento de un marco no comprometido para el sistema político-económico.

## **CAPITULO II**

### **LA APROBACION LEGISLATIVA DE LOS CONTRATOS DE INTERES NACIONAL Y EL CONTRATO PDVSA-VEBA OEL**



La Comisión Permanente de Energía y Minas del Senado, nos solicitó en mayo de 1983 **opinión jurídica sobre el contrato firmado por PDVSA y la empresa Veba Oel AG de la República Federal Alemana**, la cual formulamos básicamente, respecto a la necesidad o no de que dicho contrato fuera aprobado por el Congreso y, en particular, respecto a la aplicabilidad o no, a dicha contratación, del artículo 126 de la Constitución. En efecto, a pesar de que se nos requirió "opinión jurídica sobre el contrato", es obvio que no se trataba de analizar todas las implicaciones que dicho contrato pudiera tener en el mundo del derecho, sino particularmente, si el mismo debió o no ser sometido a la aprobación del Congreso de la República.

Para ello resultaba indispensable, en primer lugar, analizar la ubicación y contenido del artículo 126 de la Constitución y determinar los casos de requerimiento legislativo de intervención del Congreso, mediante aprobaciones o autorizaciones, en contratos de interés nacional del sector hidrocarburos y, en segundo lugar, precisar si el mencionado contrato requería o no de aprobación legislativa. Con base a ello en los términos siguientes, formulamos nuestra opinión:

#### I. LA UBICACION DEL ARTICULO 126 EN LA CONSTITUCION Y SUS CONSECUENCIAS

El artículo 126 de la Constitución, en efecto, establece lo siguiente:

Artículo 126.— Sin la aprobación del Congreso, no podrá celebrarse ningún contrato de interés nacional, salvo los que fueren necesarios para el normal desarrollo de la administración pública o los que permita la Ley. No podrá en ningún caso procederse al otorgamiento de nuevas concesiones de hidrocarburos ni de otros recursos naturales que determine la Ley, sin que las Cámaras en sesión conjunta,

debidamente informadas por el Ejecutivo Nacional de todas las circunstancias pertinentes, lo autoricen, dentro de las condiciones que fijen y sin que ello dispense del cumplimiento de las formalidades legales.

Tampoco podrá celebrarse ningún contrato de interés público nacional, estatal o municipal con Estados o entidades oficiales extranjeros, ni con sociedades no domiciliadas en Venezuela, ni traspasarse a ellos, sin la aprobación del Congreso.

La Ley puede exigir determinadas condiciones de nacionalidad, domicilio o de otro orden, o requerir especiales garantías, en los contratos de interés público.

Para interpretar esta norma con todas sus implicaciones, hay que partir de una breve consideración sobre su ubicación en el texto constitucional, lo cual permite aclarar cuál es el ámbito de su aplicación.

En efecto, este artículo forma parte del Capítulo I, **Disposiciones Generales**, del Título IV, relativo al **Poder Público**, del texto fundamental. Por tanto, es una norma que está destinada a regular la actividad contractual de los órganos que ejercen el Poder Público en sus dos vertientes constitucionales de distribución: por una parte, en su distribución vertical, fundamento de la forma Federal del Estado (Poder Público Nacional, Poder Público Estatal, y Poder Público Municipal); y en su distribución horizontal, básicamente a nivel nacional (Poder Legislativo Nacional, Poder Ejecutivo Nacional y Poder Judicial).

Por tanto, en principio, esta norma como todas las otras del Capítulo I del Título IV, se destinan a regular la actividad de los órganos que ejercen el Poder Público, y los cuales, en cuanto a personas jurídicas se refiere, son los que actúan, básicamente, en representación de las personas político-territoriales que conforman la organización política del Estado venezolano, es decir, la **República**, los **Estados** y los **Municipios**.

Sin embargo, es evidente que la estructura del Estado venezolano, además de responder a un principio de descentralización territorial, que origina esos tres niveles de personas político-territoriales (República, Estados y Municipios), también responde a un principio de descentralización funcional, en cada uno de esos tres niveles. En esta forma, tanto la

República, como los Estados y los Municipios, para la realización de sus fines, han venido constituyendo diversas personas jurídicas descentralizadas, tanto de derecho público como de derecho privado, por lo cual, necesariamente, algunas de las normas de dicho Capítulo I del Título IV de la Constitución, también se aplican a estos entes descentralizados funcionalmente. Así, por ejemplo, el Artículo 124 de la Constitución hace referencia a las personas jurídicas de derecho público, y en nuestro criterio, el Artículo 126 de la Constitución utiliza un concepto amplio de "administración pública" como actividad, que permite pensar que se destina a regular los contratos que celebren no sólo los entes político-territoriales (la República, los Estados y los Municipios), sino las personas jurídicas de derecho público constituidas por ellos (los institutos autónomos, por ejemplo) y las personas jurídicas de derecho privado constituidas también, por esos mismos entes (las empresas del Estado, por ejemplo). Ello resulta lógico, además, del proceso de descentralización funcional del Estado Venezolano, que ha provocado que la parte fundamental de las actividades públicas se cumpla, actualmente, a través de los mismos.

Ahora bien, puntualizado el ámbito de aplicación del Capítulo I del Título IV de la Constitución, donde está ubicado el Artículo 126 de la Constitución, procede efectuar el estudio de esta norma.

## II. LOS CONTRATOS DE INTERES NACIONAL Y SU APROBACION LEGISLATIVA

La primera parte del Artículo 126 de la Constitución, como hemos dicho, establece lo siguiente:

“Sin la aprobación del Congreso no podrá celebrarse ningún contrato de interés nacional, salvo los que fueren necesarios para el normal desarrollo de la administración pública o los que permita la Ley”.

Independientemente de la polémica doctrinal que desde hace años ha surgido en torno a sobre si la noción de contrato de interés nacional es o no equivalente a la de contrato administrativo, en realidad, lo que esta parte del artículo plantea, como interrogante que tiene que ser resuelto a los efectos de determinar su aplicabilidad al contrato celebrado entre PDVSA y la Empresa Veba Oel AG es, en primer lugar, la determinación de la frontera entre contratos de interés nacional y contratos que no son de interés nacional y, en segundo lugar, dentro de los primeros, es decir, de los

contratos de interés nacional, cuáles son, sin embargo, aquellos “necesarios para el normal desarrollo de la administración pública” y, por tanto, no requieren de aprobación legislativa, y cuáles tampoco requieren de dicha aprobación, porque así lo permita la Ley. Esta problemática ya la hemos estudiado en una comunicación que en diciembre del año 1981 dirigimos al Presidente del Senado, cuyo contenido ratificamos ahora, en los siguientes

### 1. *La noción del contrato de interés nacional*

La expresión “interés nacional”, para calificar determinados contratos, sin duda, constituye un concepto jurídico indeterminado o impreciso, que establecido en el texto constitucional, da amplio margen al Legislador para determinar o precisar, discrecionalmente, su contenido. Por tanto, en definitiva, determinar con precisión qué es “interés nacional” (Arts. 101 y 126), “interés público” (Art. 127), “conveniencia nacional” (Art. 97), “interés social” (Arts. 96 y 105), “función social” (Art. 99), “utilidad pública” o “interés general” (Art. 99) “beneficio colectivo” (Art. 106), es una tarea que corresponde al Legislador.

Por tanto, ante todo, un contrato será de “interés nacional” cuando así lo determine el Legislador. Sin embargo, no es frecuente que la Ley califique expresamente, en los términos del Artículo 126 de la Constitución, a un contrato “como de interés nacional”. Por ello los esfuerzos doctrinales que se han hecho tendientes a determinar su naturaleza, por contraposición a unos contratos que no son de interés nacional.

A. Podría decirse, así, que contrato de interés nacional, es aquel que interesa al ámbito nacional (en contraposición al ámbito estatal o municipal), porque ha sido celebrado por una persona jurídica estatal nacional, de derecho público (la República o un instituto autónomo) o de derecho privado (empresa del Estado). Por tanto, no serían contratos de interés nacional aquellos que son de interés estatal o municipal, porque sean celebrados por personas jurídicas estatales de los Estados o de los Municipios, incluyendo los Institutos Autónomos y empresas del Estado de esas entidades político-territoriales. En nuestro criterio, esta es la interpretación más directa respecto a lo que se entiende, en el Artículo 126 de la Constitución, por “interés nacional”, contrapuesto a “interés estatal” o “interés municipal”.

Todos los contratos de interés nacional, estatal o municipal, serían, por supuesto, contratos de "interés público" (Art. 127) (Cfr. Eloy Lares Martínez, "Contratos de interés nacional" en **Libro Homenaje al Profesor Antonio Moles Caubet**, Tomo I, Caracas 1981, p. 117), en el mismo sentido que la noción de Poder Público (Título IV de la Constitución) comprende al Poder Nacional, a los Poderes Estadales y a los Poderes Municipales.

De acuerdo a este criterio, los contratos celebrados por un Estado miembro de la Federación o sus Institutos Autónomos o empresas del Estado estadales, o por un Municipio o sus Institutos Autónomos o empresas del Estado Municipales, no serían contratos de interés nacional, en los términos del Artículo 126 de la Constitución.

En nuestro criterio, **en ausencia de una precisión del Legislador** sobre qué ha de entenderse por "interés nacional", **la única interpretación que admite el texto constitucional** para identificar los "contratos de interés nacional" son los que corresponden al ámbito nacional, por contraposición al estatal o municipal. Por eso, en principio, aquéllos requieren aprobación del Congreso, órgano que ejerce el Poder Legislativo Nacional (Título V) y éstos no lo requieren. Los contratos de interés de los Estados o Municipios, por tanto, no serían contratos de interés nacional.

B. En la doctrina nacional se ha querido precisar cuantitativamente la noción de contrato de interés nacional, al identificarse con un "tipo especial de contratos, por su importancia, por su magnitud económica, por sus consecuencias". Por ejemplo, Gonzalo Pérez Luciani, señala que "de no existir diferencias cualitativas entre los diversos contratos que pudiere celebrar la Administración para calificar a unos como de "interés nacional" y a otros no, la única posibilidad es que las notas diferenciales sean exclusivamente cuantitativas". De las diversas normas transcritas puede deducirse que la preocupación del Constituyente ha girado en torno a cuestiones como las siguientes: los compromisos económicos o financieros que pudieran resultar a cargo del Estado; el temor a que se malgasten o dilapiden los fondos públicos; la necesidad de conservar los bienes patrimoniales o los recursos naturales del Estado, o que los mismos no sirvan para beneficiar a unos pocos en detrimento de todos; los requerimientos de control, sobre los poderes de la Administración, para evitar abusos, favoritismos, etc. Esas características cuantitativas son las que han movido al Constituyente para considerar a unos contratos como de

“interés nacional” (“Dictamen sobre los contratos de interés público, de interés nacional y los contratos de empréstito público”, 1973, citado por Fermín Toro Jiménez, **Manual de Derecho Internacional Público**, Vol. 1, Caracas 1982, p. 473). Una interpretación similar la hace José Melich Orsini, al señalar que un contrato de interés público (comprendido los de interés nacional) es el que contiene “una gran contratación hecha por la Administración Pública Nacional que justifique, a los fines de control, la intervención del Congreso” (“La noción del contrato de Interés Público” en **Revista de Derecho Público**, N° 7, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1981, pág. 61).

Este criterio cuantitativo de interpretación sobre qué ha de entenderse por contrato de interés nacional, por sí sólo, es inadmisibles para trazar el límite entre los contratos que sean de interés nacional y los que no lo sean, y requeriría, para su vigencia, de una Ley que lo determine. El Legislador, en efecto, tendría que establecer el límite “cuantitativo” o de “gran contratación”, para que se pudiera exigir, como condición de eficacia contractual, la aprobación del Congreso. Lo cierto es que esa intervención parlamentaria no puede quedar sujeta a interpretaciones o a apreciaciones cuantitativas que, sin precisión legal, serían variables. Por tanto, el criterio cuantitativo no es admisible para determinar los contratos de interés nacional, sino cuando una Ley establezca que aquellos de determinada cuantía, importancia o naturaleza lo sean, a los efectos de quedar sujetos a la aprobación del Congreso. (Cfr. Eloy Lares Martínez, *loc. cit.*, pág. 136).

C. Otra posición doctrinal, elaborada bajo el ángulo del derecho internacional, sostiene que por contratos de interés público (comprendidos los de interés nacional) “debe entenderse pura y simplemente aquellos contratos celebrados por el Estado... que puedan dar origen a reclamaciones extranjeras”. Es la posición de Fermín Toro Jiménez, quien agrega que no serían contratos de interés público (incluyendo los de interés nacional) “todos aquellos en que no pueda plantearse la posibilidad de una reclamación extranjera, ni directamente, a través de una reclamación diplomática, ni indirectamente mediante el ejercicio de una acción contra el Estado venezolano ante los tribunales de un Estado extranjero, conforme a la legislación de ese mismo Estado. Estos contratos serían aquellos celebrados por el Estado venezolano o demás entes públicos con personas naturales o jurídicas venezolanas” (**Manual de Derecho Internacional Público**, Tomo I, Caracas 1982, págs. 481 y 482).

Esta interpretación tampoco es admisible, no sólo por su visión limitada respecto de los efectos internacionales de los contratos públicos, sino porque el mismo Artículo 126 de la Constitución le da una connotación de derecho interno a los contratos de interés nacional, al admitir que una categoría de ellos pueden ser "necesarios para el normal desarrollo de la administración pública" aun cuando no se celebren con personas jurídicas extranjeras. Por otra parte, es una interpretación que identifica, en los términos de los Artículos 126 y 127, los contratos de "interés público" con los de "interés nacional" lo cual no autoriza la Constitución. No se olvide que los primeros constituyen el género y los segundos una especie.

En todo caso, la interpretación de qué ha de entenderse por contrato de interés nacional, no puede estar basada en la sola posibilidad de reclamaciones extranjeras, derivadas contra el Estado del vínculo contractual. La Constitución, en forma alguna, autoriza a esta interpretación, máxime cuando regula con precisión los casos de contratos celebrados por los entes públicos con personas jurídicas extranjeras (Art. 126, penúltimo aparte y Art. 127).

Como conclusión, por tanto, en ausencia de una legislación que determine con precisión qué ha de entenderse por contrato de interés nacional, la única interpretación que autoriza el texto mismo de la Constitución para diferenciar "contratos de interés nacional" de aquellos que no lo son, es la que deriva del principio de la repartición vertical del poder, en nuestro sistema federal o político territorial. Así, contratos de interés nacional son los celebrados por las entidades políticas y administrativas nacionales (República, institutos autónomos y otros establecimientos públicos estatales nacionales y empresas del Estado nacionales). En consecuencia, no son contratos de interés nacional los celebrados por los Estados y Municipios, sus institutos autónomos estatales o municipales y sus empresas del Estado estatales o municipales.

En consecuencia, sólo los primeros, los contratos de "interés nacional", están sometidos, como principio, al requisito de aprobación por el Congreso que prevé el Artículo 126 de la Constitución en su primera parte y, en cambio, los segundos, es decir, los contratos de interés estatal o municipal, no están sometidos al requisito de aprobación del Congreso para su celebración.

## 2. La exigencia de aprobación del Congreso en los contratos de interés nacional

De lo señalado anteriormente puede concluirse, como principio general, que todos los contratos de interés nacional, es decir, que sean celebrados por entes públicos o administrativos nacionales (República, institutos autónomos nacionales, otros establecimientos públicos estatales nacionales y empresas del Estado nacionales), estarían sujetos a la aprobación del Congreso, que, como requisito, se configura como una formalidad posterior a la conclusión del contrato. Conforme a esto, por tanto, el contrato celebrado entre PDVSA y las empresas Veba Oel AG, sería un contrato de interés nacional, el cual en principio, estaría sujeto a la aprobación del Congreso. Sin embargo, la Constitución en el Artículo 126, establece que si bien todos los contratos de interés nacional, para ser celebrados, requieren de la aprobación del Congreso ello es así, “salvo los (contratos de interés nacional) que fueren necesarios para el normal desarrollo de la administración pública o los que permita la Ley”. Esta norma, por las excepciones que formula, plantea varios problemas interpretativos.

A. Ante todo, el Artículo 126 de la Constitución distingue dos categorías de contratos de interés nacional: aquellos que no son necesarios para el normal desarrollo de la administración pública y aquellos que, en cambio, sí lo son. Sólo los primeros están sometidos al requisito de aprobación del Congreso.

Sin embargo, necesariamente aquí se nos plantea el problema, de nuevo, de establecer la frontera entre uno y otro contrato; en otras palabras, se plantea el problema de determinar cuándo un contrato de interés nacional es necesario para el normal desarrollo de la administración pública y cuándo no.

Ello exige definir criterios, en primer lugar, sobre lo que es o no “necesario” y en segundo lugar, sobre lo que es o no “normal desarrollo”. Estamos aquí, de nuevo, ante conceptos jurídicos imprecisos o indeterminados que **sólo el Legislador podría definir con precisión**, para lo cual podría optar por varios criterios, incluso el de carácter cuantitativo. Mientras ello no se haga, nada autoriza al intérprete a calificar en forma definitiva a un contrato de interés nacional como sujeto o no a la aprobación legislativa. Puede, sin duda, haber apreciaciones, pareceres u opiniones, pero no criterios jurídicos definitivos. Como lo indicamos en otro lugar,

“para ello se requiere una normativa legal que lo especifique”. (Véase Allan R. Brewer-Carías, “La evolución del concepto de contrato administrativo” en **Libro Homenaje al Profesor Antonio Moles Gaubet**, Tomo I, Caracas 1981, p. 53). De lo contrario, como lo afirma Eloy Lares Martínez, “dentro de esa primera excepción, pueden considerarse incluidos, si no la totalidad, la inmensa mayoría de los contratos que celebra el Ejecutivo Nacional, cualesquiera fuesen su magnitud, importancia y trascendencia en el desarrollo nacional” (*loc. cit.*, pág. 139).

Ahora bien, tratándose de una excepción a la regla constitucional, es de interpretación estricta, y la aplicación de la misma, en principio, **requeriría de una Ley que determine cuáles son los contratos de interés nacional necesarios para el normal desarrollo de la administración pública** y que, por tanto, no estarían sometidos a la aprobación posterior del Congreso. Mientras esto no ocurra, todos los contratos de interés nacional tendrían que someterse a ese requisito de aprobación parlamentaria. Ello, sin duda, paralizaría y entorpecería el normal funcionamiento y desarrollo de la administración del Estado, y para evitar eso, la misma Constitución previó otra excepción que, materialmente, convierte la regla misma en la excepción.

B. En efecto, el Artículo 126 de la Constitución somete a aprobación legislativa los contratos de interés nacional, “salvo... los que permita la Ley”, lo que significa, como lo hemos indicado en otro lugar, “atribuidos por Ley a cualquier autoridad pública sin indicación de la intervención del Poder Legislativo. De ello se desprende que en realidad, en la práctica, la excepción es la regla general, pues la mayoría de los contratos administrativos no requieren la intervención **a posteriori** del Congreso Nacional, por lo cual el requisito de aprobación legislativa es excepcional”. (Véase Allan R. Brewer-Carías, “La formación de la voluntad de la Administración Pública Nacional en los Contratos Administrativos” en **Revista de la Facultad de Derecho**, U.C.V., N° 28, Caracas 1964, págs. 61 a 112; reproducido en Allan R. Brewer-Carías, **Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1975 y Estudios de Derecho Administrativo**, Tomo III, Vol. 2, Caracas 1977, pág. 485).

Con esta apreciación coincide Eloy Lares Martínez al señalar que “la segunda de las excepciones indicadas exime de la aprobación legislativa los contratos “que permite la Ley”, esto es, aquellos que, en virtud de

disposición legal, pueden celebrarse y ejecutarse sin necesidad de la referida aprobación. Esta excepción procede, no sólo cuando los preceptos legales referentes a determinados contratos los provean en todos sus trámites sin señalarles la necesidad de aprobación legislativa (sería un caso de permisión implícita), o cuando los eximan de manera expresa, de la necesidad de dicha aprobación (aprobación explícita)” (*loc. cit.*, pág. 139). En igual sentido, Luis Henrique Farías Mata señala que “en cuanto a los permitidos por la Ley, resulta también lógico que escapen a la posterior intervención parlamentaria puesto que previamente ha sido autorizada su celebración **in genere** por el propio Poder Legislativo, mediante Ley” (Luis Henrique Farías Mata, **La Teoría del Contrato Administrativo en la Doctrina, Legislación y Jurisprudencia Venezolanas**, Caracas 1968, pág. 54).

En consecuencia, en realidad, conforme a lo previsto en el Artículo 126 de la Constitución, los contratos de interés nacional que en la actualidad deben someterse a la aprobación del Congreso, en ausencia de una Ley que determine cuáles son los necesarios para el normal desarrollo de la administración, son aquéllos que celebren los entes de derecho público y que no están regulados en modo alguno en leyes. Al contrario, si una Ley establece la posibilidad de celebración del contrato y no prevé la aprobación parlamentaria, significa que ha sido el mismo Legislador quien ha “permitido”, por ley, la celebración del contrato sin aquella aprobación. A esta situación conduce la redacción del Artículo 126 de la Constitución, en cuanto a las excepciones a la aprobación parlamentaria en los contratos de interés nacional.

Por tanto, la aprobación del Congreso respecto de contratos de interés nacional, en la realidad, **es absolutamente excepcional**, pues el Legislador, en base a lo establecido en la Constitución, ha permitido ampliamente la celebración de dichos contratos, sin prever ni regular la intervención legislativa. En consecuencia, puede afirmarse que cuando en una Ley se prevé que un ente público nacional puede realizar determinadas actividades u operaciones que pueden resultar en la celebración de contratos, y no prevé la aprobación parlamentaria, ésta no procede ni podría, en forma alguna, invocarse una supuesta ineficacia del contrato por su omisión (nunca se trataría de invalidez, pues la aprobación del Congreso prevista en el Artículo 126 de la Constitución es posterior a la conclusión del contrato).

### 3. *La intervención del Congreso en los contratos de interés nacional celebrados en el sector hidrocarburos*

En base a lo anteriormente señalado, en el sector de los hidrocarburos, en la actualidad, y estando regulado éste, básicamente, por la Ley Orgánica que reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, la intervención del Congreso en el proceso de conclusión de los contratos de interés nacional en el área, depende de lo establecido en la Constitución y la Ley.

A. En cuanto a lo previsto en la Constitución, debe señalarse que la segunda parte del primer párrafo del Artículo 126, al establecer en un determinado supuesto la necesaria intervención del Congreso, confirma la interpretación señalada anteriormente.

En dicha parte, el Artículo 126 establece lo siguiente:

“... No podrá en ningún caso procederse al otorgamiento de nuevas concesiones de hidrocarburos ni de otros recursos naturales que determine la Ley, sin que las Cámaras en sesión conjunta, debidamente informadas por el Ejecutivo Nacional de todas las circunstancias pertinentes, lo autoricen, dentro de las condiciones que fijen y sin que ello dispense del cumplimiento de las formalidades legales”.

En esta norma, por tanto, se requiere una autorización previa de las Cámaras Legislativas en sesión conjunta, para el otorgamiento de nuevas concesiones de hidrocarburos, norma que ha quedado suspendida en su vigencia, en virtud de la reserva al Estado de la industria y el comercio de los hidrocarburos, mediante Ley Orgánica.

B. Pero a nivel legislativo, en el sector hidrocarburos se ha establecido expresamente la intervención del Congreso, después de la vigencia de la Constitución, en la conclusión de determinados contratos de interés nacional.

En tal sentido, aun cuando haya sido derogada parcial y tácitamente por la Ley Orgánica que reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, la Ley de Hidrocarburos, en su reforma de 1967, estableció la necesaria aprobación por las Cámaras en sesión conjunta de las bases de

contratación de los contratos de servicios (Art. 3, aparte segundo, letra c). Con ello se confirma, también, la interpretación que hemos señalado anteriormente.

C. En la Ley Orgánica que reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos de 1975, en el mismo sentido, se estableció en su Artículo 5º la necesaria intervención previa de las Cámaras Legislativas mediante una autorización, para la celebración de convenios operativos para la realización de las actividades reservadas al Estado.

Ahora bien, salvo estos supuestos, la Ley Orgánica que reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, ha **permitido** a los entes estatales que ejercen las actividades reservadas al Estado, desarrollarlas mediante actos jurídicos, inclusive mediante contratos, sin que estos tengan que someterse a la aprobación del Congreso. En consecuencia, el contrato celebrado entre PDVSA y la empresa Veba Oel AG, aun tratándose de un contrato de interés nacional, no tenía que someterse a la aprobación del Congreso, por permitir la Ley su realización por PDVSA, al no prever dicha intervención legislativa.

### III. EL CONTRATO CELEBRADO ENTRE PDVSA Y LA EMPRESA VEBE OEL AG Y SU CELEBRACION SIN APROBACION LEGISLATIVA

El contrato celebrado entre PDVSA y la empresa Veba Oel AG., en vista del interés de PDVSA de tener acceso al mercado de la República Federal Alemana con el fin de asegurar la colocación a largo plazo de sus crudos y productos petroleros, tiene por objeto fundamental establecer entre las dos empresas "una amplia cooperación a largo plazo con respecto a la industria petrolera y petroquímica en la República Federal Alemana, con particular énfasis en el procesamiento de crudos pesados y extrapesados venezolanos", y a tal efecto, PDVSA se compromete a adquirir el 50% de las acciones de la empresa Ruhr Oel GmbH, la cual es propietaria de dos refinerías.

El contrato celebrado por PDVSA con la empresa Veba Oel AG, por tanto, tiene por objeto adquirir las acciones de una empresa domiciliada en la República Alemana, que se ocupa de refinar crudos.

Este contrato, en forma alguna, tenía que haber sido sometido a la aprobación del Congreso, por lo siguiente:

1. En primer lugar, porque si bien puede considerárselo como un contrato de interés nacional, la Ley Orgánica que reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos permite su celebración a los entes previstos en su Artículo 6º, y particularmente a la empresa Petróleos de Venezuela S. A., la cual se rige por sus Estatutos contenidos en el Decreto N° 1.123 de 30-8-75 modificados por Decreto N° 250 de 23-08-79 (G. O. N° 31.810 de 30-8-79), sin exigir la aprobación legislativa para ese tipo de convenios, conforme a lo establecido en el Artículo 126 de la Constitución.

2. En segundo lugar, porque el referido contrato tampoco se puede considerar como un convenio de asociación de los regulados en el Artículo 5º de la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, en virtud de que **éstos se refieren a las actividades reservadas al Estado** y que enumera el Artículo 1º de dicha Ley y, en cambio, el contrato celebrado entre PDVSA y la empresa Veba Oel AG, **no se refiere a dichas actividades reservadas al Estado.**

Por tanto, dicho contrato no requería la previa autorización de las Cámaras Legislativas en sesión conjunta en los términos del Artículo 5º de la mencionada Ley Orgánica.

En efecto, la compra de acciones de una sociedad constituida en el extranjero, no es una actividad reservada al Estado venezolano; la refinación de crudos realizada en el extranjero, así sea de crudos venezolanos, tampoco es una actividad reservada al Estado venezolano; y la venta y comercialización de productos refinados en el extranjero, resultantes de crudos venezolanos, tampoco es una actividad reservada al Estado. Lo contrario sería absurdo, pues las leyes venezolanas no pueden regular ni reservar al Estado, actividades realizadas en el exterior, ni siquiera las que impliquen refinar crudos venezolanos en el exterior o comercializar productos derivados de la refinación de crudos venezolanos en el exterior.

3. En tercer lugar, porque aun cuando se trata de un contrato de interés público nacional celebrado con una sociedad no domiciliada en Venezuela, no se ejecuta en el país.

En efecto, el segundo párrafo del Artículo 126 de la Constitución establece lo siguiente:

“... Tampoco podrá celebrarse ningún contrato de interés público nacional, estatal o municipal con Estados o entidades oficiales extranjeros, ni con sociedades no domiciliadas en Venezuela, ni traspasarse a ellos, sin la aprobación del Congreso”.

Esta norma, cuyo origen está parcialmente, en las Constituciones de 1893, 1901, 1925 y luego, en la Constitución de 1947, se refiere a contratos de interés público nacional, estatal y municipal, cuyos derechos y obligaciones se ejecutan básicamente en el país.

En efecto, en su origen, en la Constitución de 1893, se había establecido pura y simplemente la prohibición al Gobierno Nacional o a los Estados de “traspasar” contratos de interés público a Gobiernos Extranjeros (Art. 149). Posteriormente, en la Constitución de 1901 se estableció que las sociedades que se formaran en ejercicio de contratos de interés público, debían establecer su domicilio legal en el país (Art. 139); y luego, en la Constitución de 1925 se agregó a la prohibición mencionada, el que no podían hacerse contratos de interés nacional con sociedades no domiciliadas legalmente en Venezuela ni admitirse el traspaso a ellas de los contratos celebrados con terceros (Art. 50). Posteriormente, en la Constitución de 1947, que orienta la norma actual, se estableció la prohibición general así: “Ningún contrato de interés público nacional, estatal o municipal podrá ser celebrado con gobiernos extranjeros, ni traspasarse a ellos en todo, o en parte. Tampoco podrán celebrarse con sociedades que no estén domiciliadas en Venezuela, ni traspasarse a éstas los suscritos con terceros” (Art. 107). Sin embargo, se estableció la posibilidad de celebrar tales contratos con entidades oficiales o semioficiales extranjeras con personería jurídica autónoma, con la autorización de las Cámaras Legislativas (Art. 107).

En estas normas, como en la norma de la Constitución actual, se trata de una prohibición y exigencia establecidas respecto de contratos con efectos en el derecho interno venezolano, es decir, de contratos a ser ejecutados en Venezuela, no aplicándose en absoluto a contratos de interés público que pudieran ser ejecutados en el exterior o que pudieran tener efectos en el derecho internacional. Respecto de estos, hay otras normas expresas en la Constitución, que exigen la intervención del órgano legislativo.

En efecto, si se trata de contratos con Estados extranjeros o entidades oficiales extranjeras a ser ejecutados en el campo de las relaciones internacionales o en el exterior, al ser Tratados o Convenios internacionales

requieren de aprobación legislativa mediante Ley, pero en virtud del Artículo 128 de la Constitución; o si se trata de contratos de empréstito público, celebrados con sociedades no domiciliadas en Venezuela, también requieren de autorización legislativa por Ley especial, pero en virtud del Artículo 231 de la Constitución.

Por tanto, en el caso de los contratos de interés público a celebrarse con sociedades no domiciliadas en Venezuela, a los cuales se refiere el segundo párrafo del Artículo 126 de la Constitución, por el origen y evolución constitucional de la norma, estimamos que se trata de los contratos estatales a ser ejecutados en el territorio venezolano, celebrados con sociedades no domiciliadas en Venezuela, los que requieren de aprobación del Congreso. Por tanto, un contrato de interés público celebrado con una sociedad no domiciliada en Venezuela, para ser ejecutado en el exterior, no requiere de la aprobación del Congreso conforme a este segundo aparte del Artículo 126 de la Constitución. En cambio, si requeriría de dicha aprobación, en virtud de la primera parte de dicho Artículo, si la Ley no permitiera su realización sin la aprobación del Congreso.

Por tanto, al contrato celebrado entre PDVSA y la empresa Veba Oel AG, sociedad extranjera no domiciliada en el país, a pesar de ser un contrato de interés público nacional, en virtud de que tiene por objeto la cooperación entre las dos empresas respecto de la industria petrolera y petroquímica **en la República Federal Alemana**, y la adquisición de unas acciones de una empresa extranjera para refinar crudos venezolanos, y por tanto, no tener lugar su ejecución en el territorio nacional, no se le aplica la exigencia del segundo párrafo del Artículo 126 de la Constitución, y tampoco, por esa vía, debía ser aprobado por el Congreso.

#### IV. CONCLUSION

En virtud de lo anteriormente expuesto, puede concluirse en lo siguiente:

1. El contrato celebrado entre PDVSA y la empresa Veba Oel AG es un contrato de interés nacional.
2. En virtud de que la Ley Orgánica que reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos no exige la aprobación legislativa para este tipo de contratos y permite su celebración por parte de los entes indicados en el Artículo 6º, Petróleos de Venezuela S. A., conforme a sus

Estatutos, podía celebrar dicho contrato sin necesidad de someterlo a la aprobación del Congreso.

3. No puede considerarse a dicho contrato como un convenio de asociación a los efectos del Artículo 5º de la Ley Orgánica que reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, en virtud de que no tiene por objeto la realización de actividades **reservadas** por dicha Ley al Estado venezolano.

4. A pesar de que se trata de un contrato de interés público nacional celebrado con una sociedad extranjera no domiciliada en el país, el contrato suscrito entre PDVSA y la empresa Veba Oel AG no requiere aprobación del Congreso en los términos establecidos en el segundo párrafo del Artículo 126 de la Constitución, en virtud de que esa parte del Artículo se aplica exclusivamente a contratos cuya ejecución se lleve a cabo en el exterior.

## **CAPITULO III**

### **EL REGIMEN JURIDICO DE LA ORDENACION DEL TERRITORIO Y SU REGULACION LEGAL**



## INFORME

En junio de 1983 presentamos a la consideración de la Comisión Especial del Senado para el estudio del Proyecto de Ley para la Ordenación del Territorio designada con fecha 21 de abril de 1983, que presidimos, y luego de estudiado detenidamente el Proyecto de Ley aprobado por la Cámara de Diputados con fecha 24 de noviembre de 1982, un proyecto de Informe el cual dividimos en **tres partes**: **Primera**: Consideraciones Generales sobre el Proyecto de Ley; **Segunda**: Propuestas de Modificaciones al Proyecto de Ley; y **Tercera**: Texto del articulado del nuevo Proyecto, de acuerdo con las modificaciones propuestas.

### PRIMERA PARTE

#### CONSIDERACIONES GENERALES AL PROYECTO DE LEY

##### I. INTRODUCCION

El texto del Proyecto de Ley para la Ordenación del Territorio aprobado por la Cámara de Diputados y aprobado en primera discusión por el Senado, está dividido en diez Títulos, en los cuales se regula, en términos generales, lo siguiente:

El **Título I**, Disposiciones Generales, precisa el objeto de la Ley (Art. 1) definiendo el concepto de ordenación del territorio (Art. 2) y precisando las actuaciones de los órganos públicos en la materia (Art. 3) con especial mención a los planes (Arts. 4 y 6) y a la suprema autoridad en el tema (Art. 5).

El **Título II**, De la Planificación Nacional y Regional de la Ordenación del Territorio, está dividido en cuatro Capítulos: el **primero** regula el Plan Nacional de Ordenación del Territorio (Art. 7); el **segundo**, los Planes

Regionales de Ordenación del Territorio (Art. 8); el **tercero**, la organización institucional (Arts. 9 a 14), en el cual se crea una Comisión de Ordenación del Territorio, y sendas Comisiones Regionales (Art. 9), se establecen sus competencias (Art. 10), y de su Secretaría Técnica (Art. 12), y se precisa su representación por CORDIPLAN (Art. 11); y se crean el Consejo Nacional y los Consejos Regionales de Ordenación del Territorio (Art. 13) regulándose su competencia consultiva (Art. 14); el **cuarto**, relativo a la aprobación de los planes (Arts. 15 y 16), su carácter de documentos de acceso público (Art. 17) y su revisión (Art. 18).

El **Título III**, De la Gestión, Ejecución y Control de los Planes de Ordenación del Territorio, está dividido en dos Capítulos. El **primero** relativo a la gestión y ejecución de los Planes de Ordenación del Territorio, precisa a quién compete la gestión (Art. 19) y la ejecución (Art. 20), el carácter vinculante de los planes (Art. 21) y no limitativo de competencias legales (Art. 22); y el **segundo**, relativo al Control de los Planes de Ordenación del Territorio, precisa las competencias del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables en cuanto al control del Plan Nacional (Art. 23) y de los otros órganos de la administración nacional y municipal respecto de los otros planes (Art. 24).

El **Título IV**, De las Areas bajo Régimen de Administración Especial, está dividido en tres Capítulos. El **primero**, relativo a disposiciones generales, precisa el carácter de limitación legal a la propiedad de las mencionadas áreas (Art. 25) las cuales además, enumera (Art. 26), establece la competencia del Presidente de la República para declararlas (Art. 27) con los requisitos formales del Decreto (Art. 28) y la compatibilidad de las afectaciones múltiples (Art. 29); el **segundo** está destinado a definir las diversas Areas bajo Régimen de Administración Especial (Arts. 30 a 40); y el **tercero** precisa los organismos responsables de la Administración de las Areas bajo Régimen de Administración Especial (Art. 41).

El **Título V**, De las Autoridades Unicas, regula esta figura organizativa respecto a determinados espacios del territorio (Art. 42), su creación (Art. 43) y funcionamiento (Art. 44).

El **Título VI**, De la Ordenación del Territorio en las Areas Urbanas, está dividido en dos Capítulos. El **primero**, relativo a los Planes de Desarrollo Urbano, que clasifica en Planes Rectores de Desarrollo Urbano y en Planes de Desarrollo Urbano Local (Art. 45), regula las competencias para elaborar

los primeros (Art. 46) y su contenido (Art. 47), así como para la elaboración de los segundos (Art. 48); y el **segundo**, relativo a la Certificación Nacional de Uso, precisa su carácter de acto administrativo autorizatorio (Art. 49), la competencia para otorgarla correspondiendo al organismo competente para administrar el área territorial respectiva (Art. 50), las modalidades para solicitarla (Art. 51), y otorgarla (Art. 52), los efectos de su obligatoriedad en el ámbito crediticio y financiero (Art. 53) y las consecuencias del incumplimiento de lo que las Certificaciones dispongan (Art. 54).

El **Título VII**, Del Régimen de la Propiedad en la Ordenación del Territorio, establece la vinculación de la propiedad a los planes (Art. 55) y el carácter de limitación legal a la propiedad derivada de la declaración de Areas bajo Régimen de Administración Especial (Art. 56) insistiendo sobre lo regulado en el Artículo 25. Regula además el principio de la recuperación por el Estado de los mayores valores de la propiedad en virtud de los cambios de uso del suelo (Art. 57) y la afectación de la propiedad con fines expropiatorios por los planes, y su limitación en el tiempo (Art. 58).

El **Título VIII**, Del Régimen de las Infracciones Administrativas, establece el carácter de tales de todo acto contrario al Plan Nacional y sus desagregados (Art. 59) así como las diversas sanciones a aplicar (Art. 60) y sus modalidades (Arts. 61 a 68).

Por último, el Proyecto de Ley trae un **Título IX**, de Disposiciones Transitorias y finales (Arts. 69 a 76).

En suma, el Proyecto de Ley para la Ordenación del Territorio en sus 76 artículos, regula básicamente en 18 artículos, los planes nacionales y regionales de ordenación del territorio, así como su gestión, ejecución y control (Arts. 6 a 24); en 15 artículos, las Areas bajo Régimen de Administración Especial (Arts. 25 a 40); en 19 artículos la Ordenación Urbanística del territorio (Arts. 45 a 54); en 4 artículos el Régimen de la Propiedad en la Ordenación del Territorio (Arts. 55 a 58); en 4 artículos, algunos aspectos de la organización administrativa en la materia (Arts. 41 a 44); y en 10 artículos el régimen de los ilícitos administrativos en la materia (Arts. 59 a 68). En global, más que un Proyecto de Ley sobre Ordenación del Territorio, se trata de un Proyecto que busca regular la ordenación territorial y urbana del país.

Ahora bien, frente a este Proyecto planteamos a la Comisión Especial del Senado el interrogante de si en realidad regula en forma completa y comprensiva los aspectos fundamentales de la ordenación del territorio y de la ordenación urbanística, y cuáles, en su caso, serían sus lagunas. Para responder a este interrogante resulta indispensable precisar el concepto de ordenación del territorio y sus implicaciones, como política estatal que requiere de un régimen legal.

## II. LA ORDENACION DEL TERRITORIO

### 1. *El concepto de ordenación territorial*

La ordenación de la ocupación del territorio, como política estatal, ha sido el resultado de la incorporación progresiva de perspectivas espaciales en las técnicas tradicionales de planificación económica y social a escala nacional. Esta perspectiva de la intervención del Estado en el proceso económico, por supuesto, no es nueva, aun cuando puede decirse que su formulación es relativamente reciente.

Una de las definiciones clásicas de la ordenación territorial la formuló Claudius Petit, Ministro de Urbanismo y Reconstrucción de Francia en el año 1950, cuando este país estaba en su proceso de reconstrucción después de la posguerra. Petit definió en ese momento la política de ordenación del territorio como “la búsqueda en el ámbito geográfico de Francia de la mejor repartición de los hombres en función de los recursos naturales y de las actividades económicas” (citado por André de Laubadère, **Droit Public Economic**, Paris 1979, pág. 322). Esta definición ha sido, hasta ahora, la que más o menos ha sido repetida por todos los que se han ocupado de este proceso político. Quizás podría complementarse con otra definición de uno de los urbanistas más destacados de este siglo, Le Corbusier, quien definió la Ordenación del Territorio como “La organización, en el suelo, de los establecimientos humanos, de manera de satisfacer mejor las aspiraciones humanas” (cit. por Conseil d'Europe, **Aménagement du Territoire, Probleme européen**, Rapport de l'Assemblée Consultative, 1968, pág. 28).

Del análisis de ambas definiciones podrían sacarse las ideas centrales envueltas en esta política: en ambas se plantea, por una parte, la necesaria **repartición** de recursos humanos y de recursos económicos en el espacio, y por otra parte, la necesidad de **organizar** ese espacio para lograr una adecuada repartición de estos recursos humanos y económicos, en función

de los recursos naturales renovables existentes en el territorio y con el objeto de satisfacer las aspiraciones humanas.

Coinciden con esta noción general J. M. Auby y Robert Ducos-Ader, al definir la Ordenación del Territorio como "la búsqueda que tiene por objeto organizar y repartir en el cuadro geográfico de un país, las diversas actividades humanas, en función de una normalización de las necesidades del individuo y de la colectividad". (Véase su **Droit Administratif**, París 1973, pág. 686).

Esta noción general de Ordenación del Territorio extraída de ambas definiciones, desde los años cincuenta se configura como una política estatal, que los Estados, en forma consciente o inconsciente han venido asumiendo, mediante la cual se busca coordinar toda medida del sector público que pueda tener influencia, directa o indirecta, en la utilización del espacio pues, en definitiva, puede decirse que el territorio se ve afectado por casi todas las actividades del sector público y, por supuesto, también por casi todas las actividades del sector privado.

Como política estatal, se trata, siempre, de una política de largo plazo, pues no se puede resolver el problema de la ocupación ordenada del territorio en el corto plazo o en el mediano plazo. Siempre tiene que tratarse de una política de largo plazo.

Planteadas en estos términos la noción de Ordenación del Territorio, es evidente que esta política no se limita a tratar problemas específicamente urbanos y del urbanismo, aun cuando, sin duda, fueron los urbanistas y los arquitectos los que por primera vez se plantearon el problema de la ordenación del territorio. Esta política tiene que ver, además de con los problemas urbanos o urbanísticos, con los problemas de localización industrial, de ordenación rural, de reforma agraria, de conservación y protección del ambiente. Se trata, por tanto, de una concepción que rebasa, en mucho, el tradicional ámbito urbano, pues con esta política se busca la ordenación general del desarrollo espacial de una sociedad, pues el desarrollo implica, como sucede en casi todas las actividades humanas, ocupación en una forma u otra, del territorio. Por eso, esta política debe tener en cuenta múltiples factores que siempre transforman la sociedad y aseguran utilizar el espacio.

En las recomendaciones que el Consejo de Europa formuló en esta materia hace algo más de una década, se precisó como objetivo de la

ordenación del territorio "asegurarle al hombre y a sus comunidades, en una perspectiva a largo plazo, las mejores condiciones de vida materiales y morales, en un ambiente agradable y favorable al libre desenvolvimiento de la personalidad" (*loc. cit.* Recomendación 525, pág. 10). De acuerdo a esta noción, resulta, por tanto, que la ordenación del territorio, como política estatal que se ha venido aplicando en muchos países europeos, busca una rectificación de las estructuras, que han venido siendo el resultado de un crecimiento económico más o menos espontáneo y de una explosión demográfica a veces incontrolada, para darles una configuración más adecuada al interés común. Con esta política de ordenación del territorio en definitiva, se busca modificar las condiciones económicas y sociales de un país. Por tanto, es algo mucho más complejo que el problema urbano, la ordenación urbana y el simple establecimiento de un sistema de ciudades.

Ahora bien, en todos los países en los cuales se ha aplicado esta política, ha habido una serie de motivaciones detrás de la misma. En primer lugar, la repartición geográfica racional de las actividades económicas y de allí que la localización y la desconcentración industrial siempre estén ligadas a la política de Ordenación del Territorio. En segundo lugar, el restablecimiento del equilibrio roto entre los centros urbanos y el campo, que ha provocado la migración rural hacia las grandes ciudades, con la consiguiente marginalidad de las ciudades. En tercer lugar, el restablecimiento del equilibrio roto entre las diversas regiones de un país que ha provocado un desarrollo y crecimiento desigual y la aparición de regiones deprimidas. En cuarto lugar, el restablecimiento del equilibrio roto entre el centro, la metrópoli, y el resto del país. Con la política de ordenación del territorio, se busca restablecer, si se quiere, los equilibrios rotos en todos esos campos.

Estas motivaciones, por supuesto, se plantearon con carácter dramático en Europa a comienzos de los años cincuenta, por la necesidad de reconstruir los países en forma acelerada. Ello provocó que se llevaran a la práctica soluciones que luego se han propagado en otros países.

El problema se planteó basándose en la observación que mostraba la hiperconcentración de hombres, de actividades y de capitales en una metrópoli, como París, en relación al resto del país. De allí el célebre libro de D. R. Gravier, muy importante en el estudio de la Ordenación del Territorio, denominado **París y el Desierto Francés** (a947). Se

constataba, en efecto, que el resto de Francia era un desierto en relación a una sola concentración económica, administrativa, humana y financiera que era París. Esa concentración había producido, por supuesto, una desventaja o una situación de inferioridad de otras regiones y ciudades.

En base a estas realidades, esta política, que se inicia en Francia, tenía por objeto, en primer lugar, intentar frenar la concentración asfixiante alrededor de los polos de actividad tradicional del país, particularmente París y la región parisina; en segundo lugar, equilibrar el crecimiento urbano, repartiéndolo en un mayor número de ciudades y, por tanto, en desconcentrar la concentración urbana de la región parisina; en tercer lugar, provocar una mejor utilización del espacio y de los recursos naturales renovables, en beneficio de la población residente en zonas rurales, para así evitar o mitigar la migración hacia las ciudades y controlar el crecimiento de las propias ciudades; y cuarto lugar, intentar alcanzar, de un modo general, un desarrollo equilibrado sobre el conjunto del territorio utilizando el espacio de manera óptima a las necesidades de la población (Cfr. André de Laubadère, **op. cit.**, pág. 322 y sigs.).

El problema, por supuesto, en otro contexto, se plantea también en nuestro país, provocado por la explosión demográfica, el fenómeno de urbanización, la concentración económica, el centralismo político administrativo y la crisis del medio rural. De allí, este proyecto de Ley para la Ordenación del Territorio.

Conceptualmente, el Proyecto de Ley define la ordenación del territorio cuyo proceso busca regir (Art. 1º), en forma correcta, de acuerdo a la noción que antes hemos expuesto. En tal sentido, el Artículo 2º de la Ley entiende por ordenación del territorio:

“... la regulación y promoción de la localización de los asentamientos humanos, de las actividades económicas y sociales de la población, así como el desarrollo físico espacial, con el fin de lograr una armonía entre el mayor bienestar de la población, la optimización de la explotación y uso de los recursos naturales y la protección y valorización del medio ambiente como objetivos fundamentales del desarrollo integral”.

En líneas generales, además, esta definición sigue las que se han formulado en el país al propugnarse la sanción de una ley que regule el

proceso. Así, por ejemplo, Allan R. Brewer-Carías, en 1980 al formular las Bases para una Ley Orgánica de la Ordenación del Territorio, señalaba que "La Ley debe tener por objeto establecer, dentro de la política de desarrollo integral de la Nación, los principios rectores de la ordenación de su territorio, a los efectos de lograr una equilibrada ocupación del mismo, la atenuación de los desequilibrios regionales y la adecuada localización, en el territorio nacional de los asentamientos humanos y de las actividades económicas, en función de la protección del ambiente y de los intereses colectivos e individuales del hombre" (véase su trabajo **El Sistema de Economía Mixta. Libertad económica. Planificación y Ordenación del Territorio**, Caracas 1980, pág. 154).

## 2. *Antecedentes políticos del Proyecto de Ley para la Ordenación del Territorio*

Ahora bien, la ordenación del territorio, como política que tiende ordenar y distribuir en el espacio, las actividades económicas y humanas en la forma más adecuada, teniendo en cuenta las aspiraciones individuales y colectivas y la protección de los recursos naturales es, sin duda, una necesidad que se deriva de esa desigualdad de población, de esa disparidad en el empleo, de esa desigualdad de nivel de vida, de esa concentración urbana que hemos sufrido en nuestro país.

Políticamente, sin embargo, aun cuando resulta una necesidad, hasta hace pocos años no se había definido una acción pública en el campo de la ordenación del territorio. Había manifestaciones aisladas, pero no había habido una manifestación pública formal sobre una política de la ordenación del territorio, como la que resulta de la aprobación por la Cámara de Diputados de este Proyecto de Ley.

Debe destacarse, sin embargo, que las definiciones públicas sobre la materia comienzan en 1974 y la primera manifestación está en los considerandos del Decreto N° 168 de 11-06-74 destinado a crear una Comisión para la definición del programa gubernamental de viviendas (Gaceta Oficial N° 30.424 de 11-06-74). Aun cuando su objetivo era otro, en sus considerandos se definieron, por primera vez, a nivel público, los objetivos de una política de ordenación del territorio.

El Decreto señalaba que la mencionada Comisión debía formular el programa de vivienda:

“en el marco de una política integral de desarrollo espacial que debía corresponderse con los siguientes aspectos:

- 1) “Una mejor distribución de la riqueza que beneficie prioritariamente a los sectores de menores ingresos y a las localidades menos favorecidas”;
- 2) “Un desarrollo regional armónico que permita corregir y superar el desequilibrio entre las grandes ciudades y el resto del país”;
- 3) “Un impulso eficaz y coordinado al desarrollo del sector agrícola, que mejore las condiciones de habitabilidad del agro venezolano y cree las infraestructuras adecuadas para el fomento de las actividades del sector”;
- 4) “El uso más racional de los factores productivos y fundamentales del factor humano, con miras a estimular el empleo”, y
- 5) “La desconcentración urbana, mediante la creación de las condiciones económicas, sociales y culturales necesarias que permitan detener el flujo migratorio a las ciudades”.

Estos considerandos del Decreto N° 168, constituyeron el primer acto oficial y público mediante el cual, quizás sin quererse, se definió lo que podría ser, en nuestro país, los objetivos de una política de ordenación de un territorio.

Antes, sin embargo, en la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica que autorizó al Presidente de la República para dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera de 31-05-74 (Gaceta Oficial N° 30.412 de 31-05-74), por otra parte, se anunció la presentación al Congreso de una Ley de Ordenación del Territorio, la cual tendría “por objeto establecer los patrones para una óptima utilización del espacio físico mediante la racionalización del uso del territorio nacional y su vinculación a las exigencias del elemento humano que los disfruta”.

Por esa misma época se produjo otra manifestación pública de importancia en materia de definiciones políticas en torno a la ordenación del territorio, y fue en la comunicación de 2 de septiembre de 1974, mediante la cual el Presidente de la República devolvió al Congreso el

Proyecto de Ley sobre Conservación, Protección y Mejoramiento del Ambiente que había sido sancionado el 1º de agosto del año 74, a los efectos de su reconsideración por el órgano legislativo. En esta comunicación, por primera vez se incorporó, dentro del lenguaje político oficial, la idea de ordenación al territorio, y podría incluso decirse que la razón fundamental por la cual se devolvió la Ley de Conservación, Protección y Mejoramiento del Ambiente al Congreso, fue porque esa Ley se había redactado en forma aislada frente al problema de la ordenación del territorio, considerándose, al contrario, que la política de Conservación, Mejoramiento y Protección del Ambiente debía estar encuadrada en una política más general, de ordenación del territorio, la cual debía comprender, no sólo los problemas relativos a la conservación del ambiente, sino problemas tales como la regionalización, la urbanización, la localización industrial, el sistema de ciudades, etc.

En efecto, según la opinión del Presidente de la República, la Ley sólo atacaba un aspecto del problema general que debía regular y, decía en la comunicación, luego de una serie de consideraciones, que lo obligaban a “sostener que el problema de la conservación, protección y mejoramiento del ambiente, al que atiende de manera preferente la Ley, es sólo un aspecto de una problemática más amplia y compleja en la cual es imposible inadvertir cuestiones como desconcentración industrial, aprovechamiento racional de los recursos naturales, planificación de la población y de los asentamientos humanos; utilización racional de las fuentes energéticas para garantizar la armonía entre las necesidades del hombre y del medio; ordenación territorial; proceso de regionalización del país, y, en general, desarrollo de una educación y de una cultura que propenda al mejoramiento de la calidad de la vida de los venezolanos de hoy y de las generaciones futuras”. Agregaba el Presidente de la República que la Ley sancionada por el Congreso, era “incompleta, pues deja de regular otros factores (además de la conservación, protección y mejoramiento del ambiente) que inciden sobre el problema y constituyen cuestiones de necesaria consideración”. En otras partes de esta comunicación señalaba: “En este orden de ideas, la planificación del desarrollo debe efectuarse dentro del marco espacial que implemente la ordenación del territorio y nos permita establecer jerarquías y funciones al sistema de ciudades...”.

La Ley Orgánica del Ambiente, de julio de 1976 (Gaceta Oficial N° 31.004 de 16-06-76), recogió los principios que el Presidente de la República expuso en su comunicación del año 1974, y vincula, sin duda, toda la

problemática del ambiente con las más amplias de la ordenación del territorio. Inclusive, a los efectos de la Ley, dice el Artículo 3º: "La conservación, defensa y mejoramiento del ambiente comprenderá: 1) **La ordenación territorial** y la planificación de los procesos de urbanización, industrialización y poblamiento y desconcentración económica en función de los valores del ambiente" y luego, en el Artículo 7º al hablar del Plan Nacional de Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente, dice que deberá contener, "1) **La ordenación del territorio nacional**"; es decir, de nuevo menciona, en primer lugar, la problemática de la ordenación del territorio.

Posteriormente, en virtud de lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Central, de diciembre de 1976 (Gaceta Oficial N° 1.932 Extraordinaria de 28-12-76), en abril de 1977 comenzó a funcionar el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, con lo cual se precisaron aún más, en el sector público, los elementos básicos de la política de ordenación del territorio.

En efecto, al regular las competencias de los Ministerios, es la Ley Orgánica de la Administración Central la que precisa diversas competencias de organismos públicos en materia de ordenación territorial. En efecto, en su Artículo 47, Ordinal 6º, atribuye a CORDIPLAN, la facultad de "Proponer los lineamientos generales de la planificación **física y espacial** a escala nacional y coordinar, conforme a dichos lineamientos, la planificación que se hiciese a nivel regional y urbanístico". A la vez, la Ley Orgánica, en su Artículo 36, Ordinal 6º, atribuyó al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables la facultad de "cooperar en la planificación y **ordenación físico-espacial del territorio nacional**, en coordinación con los demás organismos competentes". Dicho Artículo le atribuyó, además, la facultad de formular, controlar y vigilar la política del **uso de la tierra** y las autorizaciones para el uso y desarrollo de las tierras por parte de los organismos públicos nacionales. El ordinal 7º del mismo Artículo le atribuyó, además al Ministerio, "La elaboración y establecimiento de normas que orienten el proceso de utilización de la tierra".

Otra de las funciones del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, de acuerdo al Ordinal 20 del Artículo 36 de la Ley es "La adecuación y coordinación de las actividades de la Administración Pública, en cuanto tengan relación con el ambiente y los recursos naturales

renovables y, en particular, las relativas a los procesos de urbanización, industrialización, desconcentración económica, desarrollo agrícola y ordenación del territorio, en coordinación con los Ministerios responsables de estas áreas”.

En esta forma, con la creación del Ministerio del Ambiente y de los Ordenación del territorio.

Sin embargo, y directamente relacionado con el proceso de regionalización, se atribuye a CORDIPLAN la facultad de “Coordinar las actividades de desarrollo regional, con la finalidad de asegurar el cumplimiento por parte de los organismos de la Administración Pública Nacional, las Corporaciones Regionales de Desarrollo, las empresas del Estado y demás entes de la Administración Descentralizada, de las políticas, planes, programas y proyectos de ordenación territorial, desarrollo regional y desconcentración económica”.

En todo caso, sin duda, corresponde al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables ejercer la autoridad en el campo de la ordenación del territorio, y por ello, en su Plan de Acción definido en 1977, se incorpora “la ordenación de la ocupación del territorio nacional” como uno de sus Programas Básicos, y se dice: “La distribución de la población, así como de las propias actividades de producción de bienes y servicios, ante la dinámica del crecimiento económico como consecuencia de la puesta en marcha de las políticas de desarrollo económico, pueden generar transformaciones no deseables del equilibrio que debe existir entre las áreas urbanas y las áreas rurales, al demandar nuevas áreas de ocupación. Este proceso debe ser dirigido mediante instrumentos de planificación que definan y concreten la utilización de los recursos naturales renovables y de los espacios geográficos, en concordancia con la política de desarrollo económico de nuestro país” (MARNR, **Plan de Acción 1977**, pág. 8).

Posteriormente, en 1979, al crearse los Gabinetes Sectoriales previstos en el Artículo 10 de la Ley Orgánica de la Administración Central, se creó el Gabinete Sectorial de Ordenación del Territorio y de la Gestión del Desarrollo Físico (Decreto N° 133 del 31-03-79).

De lo anteriormente señalado puede concluirse que en el sector público, quizás sin quererlo porque no había un criterio claro y determinado tendiente a establecer los instrumentos legales básicos, en la última década se ha venido delineando una política de ordenación al territorio legalmente establecida, así como la autoridad administrativa de la ordenación del territorio.

Una Ley como la proyectada, vendría, por tanto, a completar el proceso.

### *3. Objetivos de la Ordenación del Territorio*

Ahora bien, una política de ordenación del territorio, como la que se busca definir y regular en el Proyecto de Ley aprobado por la Cámara de Diputados, debe tener unos objetivos precisos, los cuales pueden resumirse, según lo establecido en las Bases para una Ley Orgánica de la Ordenación del Territorio elaboradas en 1980 por Allan R. Brewer-Carias, (Base 2, loc. cit., págs. 154 y 155), en la forma siguiente:

1. La definición de los mejores usos de los espacios, de acuerdo a sus capacidades, condiciones específicas y limitaciones ecológicas;
2. El establecimiento de criterios prospectivos y principios que orienten los procesos de urbanización, industrialización, desconcentración económica y poblamiento;
3. La mejor distribución de la riqueza que beneficie prioritariamente a los sectores y regiones de menores ingresos y a las localidades menos favorecidas;
4. Un desarrollo regional armónico que permita corregir y superar el desequilibrio entre las grandes ciudades y el resto del país, y entre unas regiones y otras;
5. Un desarrollo agrícola y el ordenamiento rural, para mejorar las condiciones de habitabilidad del agro y para la creación de la infraestructura necesaria para el fomento de las actividades del sector;
6. El uso más racional de los factores productivos y fundamentalmente, del factor humano, con miras a estimular el empleo;

7. El proceso de urbanización y la desconcentración urbana, mediante la creación de las condiciones económicas, sociales y culturales necesarias que permitan detener el flujo migratorio a las ciudades.

8. La desconcentración y localización industrial con el objeto de lograr un desarrollo económico más equilibrado y un racional aprovechamiento de los recursos naturales;

9. La definición de los corredores o grandes líneas y redes de transporte;

10. La protección del ambiente, y la conservación y racional aprovechamiento de las aguas, de los suelos, de los recursos forestales y demás recursos naturales renovables;

11. La descentralización y desconcentración administrativa regional, a los efectos de lograr una más adecuada participación de las regiones y de los Estados y Municipios en las tareas del desarrollo nacional.

Estos objetivos implican, necesariamente, una serie de áreas de acción política del Estado en materia de ordenación del territorio, que no sólo exige comprometer a todo el sector público en su aplicación, sino también a los particulares, pues todo el desarrollo nacional está comprometido en la ocupación de un territorio. Sin embargo, particularmente implica controlar las actividades del Estado que tienen mayor relación con la ocupación del espacio y del territorio. Por ello pueden identificarse una serie de áreas de acción específicas que forman parte, por esencia, de la política de ordenación del territorio.

A. *La protección del ambiente y la conservación de los recursos naturales renovables*

En primer lugar, forma parte esencial de la política de ordenación del territorio, las actividades estatales de protección del ambiente y de conservación y racional aprovechamiento de los recursos naturales renovables. Estos son escasos, y su uso racional debe encuadrarse en una política de largo plazo.

Por tanto, una política, por ejemplo, de aprovechamiento de los recursos hidráulicos, es una política de ordenación del territorio. Con razón se ha

dicho que es la condicionante hidráulica, la que más influye en la ocupación del territorio (véase Jean Lavasse, *La organización del espacio*, Madrid 1975, pág. 37). Por ello, toda decisión pública que implique cualquier aprovechamiento del agua, exige su integración en una política de ordenación del territorio. Lo mismo puede decirse respecto de los otros recursos naturales renovables: no se puede establecer, por ejemplo, un parque nacional o una zona protectora, aisladamente de la política de ordenación territorial.

En este sentido, por ejemplo, las decisiones respecto al abastecimiento de agua a las poblaciones, hasta ahora adoptadas aisladamente por el Instituto Nacional de Obras Sanitarias (piénsese, por ejemplo, en los trasvases efectuados para el abastecimiento de Caracas), en el futuro tendrán que enmarcarse en un plan imperativo y obligatorio de carácter nacional, que las oriente.

Por tanto, una Ley de Ordenación del Territorio como la proyectada, debe necesariamente ubicar esta política pública en la jerarquía política que tiene y debe, por ejemplo, cambiar el concepto de la Ley Orgánica del Ambiente. No es que la ordenación del territorio esté comprendida en la política de conservación, protección y mejoramiento del ambiente como lo dice dicha Ley (Art. 3º, Ord. 1º) y que la ordenación del territorio deba formar parte de un Plan Nacional de Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente; sino que la situación es viceversa: la política ambiental es una pieza de la política de ordenación del territorio, y el Plan de Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente, así como el Plan de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos, constituyen planes especiales desgajados del Plan Nacional de Ordenación del Territorio.

En consecuencia, una Ley de Ordenación del Territorio necesariamente tiene que incidir, por ejemplo, en la actual legislación ambiental y de recursos naturales renovables (Ley Orgánica del Ambiente y Ley Forestal de Suelos y Aguas). El Proyecto de Ley sobre Ordenación del Territorio, en este sentido, presenta esta falla conceptual: está elaborado al margen de la Ley Orgánica del Ambiente, cuando materialmente debería implicar en paralelo la reforma de dicha Ley para cambiarle su concepto, y enmarcar la política ambiental dentro de la política de ordenación del territorio como una pieza fundamental que es de ésta. Para ello resulta esencial otorgarle al Proyecto la categoría de Ley Orgánica.

## *B. La explotación de los recursos naturales no renovables*

Otro aspecto que también debe quedar abarcado por la política de ordenación del territorio, es el relativo a las explotaciones mineras y de hidrocarburos. No pueden tomarse, aisladamente, por el Ministerio de Energía y Minas, por las empresas operadoras de la industria petrolera nacionalizada o por las Corporaciones de Desarrollo Regional, decisiones que impliquen ocupación del territorio para exportación de recursos naturales no renovables, y al contrario, estas decisiones deben adoptarse en un todo, conforme a la política de ordenación del territorio que se adopta.

Un Proyecto de Ley de Ordenación del Territorio, por tanto, debería necesariamente incidir en el ejercicio de las competencias públicas en materia de explotación de los recursos naturales no renovables, particularmente, los de hidrocarburos, que tienen la mayor importancia para el país. Sólo basta mencionar, por ejemplo, que el desarrollo de la faja petrolífera del Orinoco, que exige políticas de largo plazo en la ocupación ordenada de una extensa parte del territorio nacional que abarca varios Estados, debería plantearse como una de las piezas esenciales de la política que busca ordenar la Ley. Asimismo, por ejemplo, la explotación de los recursos mineros en Guayana requieren de una atención prioritaria y mención expresa en la Ley, en virtud de la importancia que tiene para el desarrollo industrial del país todo.

El Proyecto de Ley aprobado por la Cámara de Diputados, no incide directamente en estos aspectos claves de la política de Ordenación del Territorio de nuestro país.

## *C. El mejoramiento del medio rural*

Forman parte, también, de la política de ordenación del territorio, las políticas estatales de mejoramiento del medio rural, en particular de reforma agraria y de equipamiento e infraestructuras agrícolas. Hasta ahora, ha sido el Instituto Agrario Nacional quien, aisladamente, ha determinado la localización de los asentamientos campesinos y el desarrollo de ciertos sistemas de riego; y ha sido el Ministerio de Agricultura y Cría quien, también aisladamente, ha desarrollado una importante tarea en el campo de la vialidad agrícola.

Estas actividades, sin embargo, definidas de una política de ordenación del territorio, tendrán necesariamente que encuadrarse en la misma, respetándose las áreas del territorio a las cuales se defina una vocación distinta a la rural.

Por tanto, todo el proceso de reforma agraria, desarrollado en forma autónoma en nuestro país desde los años sesenta, con una Ley de Ordenación del Territorio, debe ser reorientado, y comenzar a formar parte de la política nacional de ordenación territorial, si se quiere que la agricultura, además de ser un factor de producción nacional, contribuya a la racional ocupación del territorio, contribuyendo al freno del éxodo rural.

El Proyecto de Ley no trae, tampoco, regulación concreta alguna sobre esta materia y su incidencia en la normativa de la Ley de Reforma Agraria, lo cual estimamos es indispensable.

#### *D. El desarrollo de los transportes*

Uno de los factores que más contribuyen a la ocupación del territorio, es el desarrollo de los medios de comunicación. Así, el trazado de una carretera o autopista o de una línea de ferrocarril y la localización de un puerto o de un aeropuerto tienen una influencia decisiva en materia de ocupación del territorio. De allí, que todas las decisiones estatales en el campo de los transportes y del desarrollo de las vías de comunicación, sean una de las piezas esenciales de la política de ordenación del territorio. Como consecuencia de ello, definida esta política, no podrá seguir siendo el Ministerio de Transporte y Comunicaciones quien, aisladamente, tome las decisiones pertinentes en estos campos.

Por tanto, paralelamente a una Ley de Ordenación del Territorio, debe comenzar a llenarse el vacío existente en la legislación nacional, en el sentido de que debe dictarse una Ley de Carreteras o de Transporte Terrestre, dada la insuficiencia de la vigente Ley de Tránsito Terrestre.

Por otra parte, para someter la política de transporte (aéreo, terrestre, fluvial, y marítimo) a una más amplia de ordenación del territorio, el Proyecto de Ley debe prever en este campo, como en los anteriormente mencionados, mecanismos de integración interinstitucional de políticas, lo cual no hace.

### *E. La localización industrial*

Otro de los aspectos primordiales de la política de ordenación del territorio es la localización industrial y todas las decisiones que deben adoptarse en torno a ella: desconcentración económica, a través de estímulos o mediante el traslado forzoso de industrias; prohibiciones de establecimiento de industrias en áreas determinadas; y creación de parques o zonas industriales.

Estas decisiones no pueden, tampoco, seguirse adoptando aisladamente por el Ministerio de Fomento, la Corporación de Financiamiento a la Pequeña y Mediana Industria o las autoridades locales. Por ejemplo, en materia de zonas o parques industriales, fueron los Concejos Municipales o Corpindustria, aisladamente, quienes decidían el establecimiento de una zona o urbanización industrial, pero sin tener presente la existencia o no de agua suficiente o de un sistema adecuado de vías de comunicación. Las decisiones en esta materia, por tanto, también tendrán que estar guiadas por la política de ordenación de territorio.

En consecuencia, una legislación como la proyectada, de ordenación del territorio tiene que tener previsiones e incidir en la deficiente legislación industrial de la actualidad, establecida básicamente a través de Decretos Leyes. Es precisamente una Ley de Ordenación del Territorio la que debería regular los aspectos básicos de la localización industrial, eliminando el carácter de emergencia de las regulaciones actuales. El Proyecto de Ley, sin embargo, nada establece en este aspecto esencial de la política.

### *F. El proceso de urbanización*

Por supuesto, el proceso de urbanización, es decir, la ocupación del territorio por asentamientos humanos más o menos estables, es otra de las piezas esenciales de la política de ordenación del territorio. Por tanto, el establecimiento de los límites de expansión o crecimiento de las ciudades, no es realmente un problema urbanístico, sino de ordenación del territorio. Saber hasta dónde debe o puede llegar el límite de una ciudad y cuáles inmuebles pueden ocuparse por asentamientos humanos, realmente es un problema nacional o regional, y bajo estos ángulos debe tratarse. No pueden, aisladamente, las autoridades locales seguir estableciendo cuál es el ámbito de lo urbano, sino que ello ha de corresponder a las autoridades de la ordenación del territorio. Por supuesto, una vez determinado el

ámbito de crecimiento de una ciudad, la regulación urbanística concreta en ese ámbito, corresponde a las autoridades locales.

Por ello, el Reglamento Parcial N° 3 de la Ley Orgánica del Ambiente sobre Normas para la Ordenación del Territorio dictado por Decreto N° 2.445 del 15 de noviembre de 1977, establecía expresamente que los Ministerios de Agricultura y Cría, del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, y del Desarrollo Urbano, debían, mediante resolución conjunta determinar las áreas de expansión de las ciudades. "Una vez definidas dichas áreas, el Ministerio de Desarrollo Urbano elaborará el esquema de uso del suelo, siguiendo los lineamientos técnicos que le suministren los Ministerios de Agricultura y Cría y del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables" (Art. 3°).

Conforme a esta orientación el Proyecto de Ley establece en el Artículo 48, Parágrafo Primero, que: "Las áreas de expansión de las ciudades serán definidas conjuntamente por el Ministerio de Desarrollo Urbano y por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables".

### *G. El equipamiento físico*

Por último, todas las actividades que impliquen equipamiento físico del territorio, con motivo del aprovechamiento de los recursos naturales renovables, de la explotación de los recursos naturales no renovables; del desarrollo agrícola; del desarrollo de los transportes y vías de comunicación; de la localización industrial; y del proceso de urbanización deben, asimismo, quedar enmarcadas dentro de la política de ordenación del territorio; y sobre estas actividades también tiene que incidir la regulación legal proyectada.

## III. LA ORDENACION DEL TERRITORIO Y LA PLANIFICACION

La política de ordenación del territorio, necesariamente, incide en su aplicación, en la planificación. Siendo una política de largo plazo, tiene, por tanto, que ser planificada. Por ello la actuación pública en materia de ordenación del territorio, debe estar siempre vinculada al Plan. Esta es, sin duda, la orientación del Proyecto de Ley, al precisar en su Artículo 3° lo siguiente:

**Artículo 3º.-** Las actuaciones de los órganos públicos en materia de ordenación del territorio comprenden:

- a) La elaboración y aprobación de los planes de ordenación del territorio; y
- b) La gestión, ejecución y control de dichos planes.

Ahora bien, la política de ordenación territorial ha provocado que la misma planificación tradicional haya adquirido una nueva dimensión.

### *1. Una nueva dimensión de la planificación*

En efecto, la ordenación del territorio, como política estatal, ha dado una nueva dimensión a la planificación, pues implica una planificación en el espacio de largo plazo. Por tanto, incorpora al factor temporal tradicional de la planificación económico-social, el aspecto espacial, dándole a la vez una nueva dimensión a los planes territoriales.

Tradicionalmente, la planificación económica y social no tenía una concreción espacial, y la planificación territorial se reducía a los planes urbanos.

Con la política de ordenación territorial, sin embargo, se tiene conciencia de que el plan territorial no se agota en los planes urbanos y que un plan de ordenamiento territorial debe abarcar actividades no urbanas, de carácter agrícola, carácter minero o de explotación forestal. Por tanto, lo urbano no es el único objetivo de la ordenación del territorio, aun cuando lo abarque. Por tanto, lo urbano quedó como parte del problema, no como la esencia del mismo.

Esta clasificación entre lo territorial, más amplio, y lo urbano, más restringido, sin embargo, es relativamente reciente. Dos décadas atrás, la ordenación del territorio se vinculaba casi sólo con lo urbano, y por ello, los proyectos de Ley que se elaboraron en esta materia en el Ministerio de Obras Públicas, en los años sesenta, fueron Proyectos de Ley de Ordenamiento Territorial y Urbano. El panorama ahora está más claro, y en lugar de regular todo en una Ley, en realidad el país necesita más bien una Ley de Ordenación Urbanística y otra de Ordenación del Territorio.

La planificación territorial o espacial, en este sentido de ordenación del territorio, implica previsiones a largo plazo, como estrategia o política, que supera los lapsos medianos tradicionales de la planificación económica y social.

Además, la ordenación del territorio exige, necesariamente, una planificación del desarrollo a escala regional. En cambio, esta no ha sido indispensable, en nuestro país, para la planificación económico-social.

Por último, la ordenación del territorio, como política de largo plazo, lleva a que se tengan que incorporar a la propia planificación nacional de carácter económico y social, elementos de carácter espacial. Por tanto, ante una política de ordenación del territorio, no basta con elaborar, por ejemplo, un plan del sector manufacturero, o un plan del sector agrícola, si no hay, en ellos, elementos espaciales que establezcan claramente la localización y el desarrollo de determinadas regiones, en relación a esas actividades de carácter económico. Por tanto, la política o los planes de ordenación del territorio, van a provocar, necesariamente, que se incluya la ordenación del territorio en los planes sectoriales.

Finalmente, y dentro de esta nueva dimensión de la planificación, la política de ordenación del territorio le ha reafirmado a la planificación territorial su carácter imperativo.

En efecto, contrariamente a lo que sucede en materia de planificación económico-social en un sistema de economía mixta como el nuestro, en el cual la planificación es, en principio, imperativa para el sector público e indicativa para el sector privado, en el campo de la planificación físico-espacial o territorial, la planificación siempre es imperativa, tanto para el sector público como para los particulares. Esta imperatividad siempre ha existido, en principio, a nivel urbanístico, pero deberá reafirmarse en los niveles nacionales y regionales.

No tendrá sentido un Plan Nacional de Ordenación del Territorio o los planes regionales y por supuesto, los urbanos, si éstos no fueran estrictamente obligatorios tanto para los órganos estatales como para los particulares.

Este principio lo recoge, acertada y repetidamente, el Proyecto de Ley al establecer en sus Artículos 6, 21 y 55, lo siguiente:

**Artículo 6.-** Los planes previstos en esta Ley entrarán en vigencia una vez publicado su acto de aprobación definitiva en la Gaceta Oficial que corresponda al organismo competente y **son de obligatorio cumplimiento tanto para los organismos públicos como para los particulares.**

**Artículo 21.-** Los organismos de la Administración Pública Nacional, de los Estados y de los Municipios; las Instituciones, Corporaciones o Entidades de carácter público, así como los particulares y las Entidades de carácter privado **están obligados al cumplimiento de las disposiciones contenidas en los planes de ordenación del territorio.**

**Artículo 55.-** Los planes de ordenación del territorio regulan el uso del derecho de propiedad, **quedando ésta vinculada al destino** fijado por los mismos...

Ahora bien, precisamente por este carácter imperativo de la planificación territorial que regula el Proyecto de Ley, en el mismo deberían incorporarse normas que regulen, con precisión, el proceso de elaboración de los planes, y en el mismo, prever los mecanismos de consultas privadas y públicas que en esta materia son indispensables. El Proyecto sólo regula insuficientemente esta materia en cuanto a los Planes Rectores de Desarrollo Urbano (Art. 47, Parágrafo Segundo).

En todo caso, por estos efectos obligatorios, por supuesto, los planes deben ser de acceso público, como lo prevé el Proyecto de Ley (Art. 17).

## *2. Los niveles de la planificación territorial*

La política de ordenación del territorio, como política de largo plazo y como nueva dimensión de la planificación, se desarrolla, necesariamente, en diversos niveles territoriales: nacional, regional y local.

Por ello, el Proyecto de Ley establece en su Artículo 4º, lo siguiente:

**Artículo 4.-** Son instrumentos de ejecución de la ordenación del territorio, el Plan Nacional de Ordenación del Territorio y los planes en que éste se desagrega:

- a) Los Planes Regionales de Ordenación del Territorio.
- b) Los Planes Rectores de Desarrollo Urbano.
- c) Los Planes de Desarrollo Urbano Local.
- d) Los Planes de las Areas bajo Régimen de Administración Especial.
- e) Los demás planes de ordenación del territorio que demande el proceso de desarrollo del país.

#### A. *La política y el Plan Nacional*

En primer lugar, el Proyecto de Ley plantea la posibilidad de un Plan Nacional de Ordenación del Territorio (Arts. 4 y 7). Debe señalarse, sin embargo, que no hay consenso, ni en las experiencias comparadas de planificación territorial ni en quienes han discutido el problema de la ordenación del territorio en nuestro país, sobre la posibilidad misma de un Plan Nacional de Ordenación del Territorio. Para algunos, sería una versión espacial del Plan de Desarrollo Económico y Social y para otros, constituiría una política de ocupación del territorio, que se basa en las previsiones del plan económico y social, pero ue tiene su propia individualidad.

En todo caso, es claro que debe tenderse a una vinculación entre todos los mecanismos de planificación, dentro de un Plan Nacional. Por ello, por supuesto, si se establece a nivel nacional un Plan de Ordenación del Territorio, éste tiene que estar vinculado al Plan de la Nación, y ser, sin duda, hasta cierto punto, la versión o la expresión cartográfica y física de ese plan de desarrollo económico y social.

El contenido de un Plan Nacional de Ordenación Territorial, por supuesto, no podría ser otro que un contenido de carácter general donde se establezcan los lineamientos generales para la mejor utilización del suelo, para controlar y organizar la expansión urbana, para delimitar las grandes áreas y espacios verdes, para establecer los lineamientos de la preservación del ambiente, de la atracción industrial, del desarrollo turístico, etc. Es decir, se trata de un Plan donde deben preverse los grandes lineamientos de la utilización del espacio, ordenando el territorio de acuerdo a los imperativos que exige el óptimo aprovechamiento de ese territorio y

aprovechándose, también, las mayores ventajas económicas y sociales de las actividades que se localicen en ese territorio (Cfr. Conseil d'Europe, *op. cit.*, pág. 27).

Lo cierto es que un Plan Nacional de Ordenación del Territorio tiene un destinatario básico: Sin duda, no es el sector privado, sino el sector público, porque si en el país hay y ha habido un desequilibrio y un proceso de ocupación irracional del territorio, ello se debe al propio Estado. Puede decirse que el Estado, directa o indirectamente, ha sido el primer degradador del ambiente y es el primer ocupador del territorio porque, en definitiva, aun cuando sean particulares los que actúan y ocupen el territorio, ello es posible porque el Estado lo autoriza, lo permite o, simplemente, no lo controla.

Por ello, el primer destinatario de un Plan Nacional de Ordenación del Territorio y de una Ley de Ordenación del Territorio, tiene que ser el sector público. Este Plan Nacional, por ejemplo, cuando establezca los lineamientos para la adopción de decisiones básicas tendientes a determinar cuál es el destino de las distintas zonas del país, agrícolas, mineras, industriales, turísticos, administrativos, mixtos, etc., su destinatario será el Estado; o cuando establezca los grandes trazados de vías de comunicación, puentes, autopistas, carreteras, aeropuertos, ferrocarriles, etc., su destinatario será el Estado. El Plan, en realidad, lo que busca es ordenar la acción del sector público, pues lo que no puede seguir sucediendo es que, por ejemplo, el Ministerio de Transporte y Comunicaciones, por su cuenta, defina el trazado de línea de ferrocarril y defina dónde debe estar localizado un aeropuerto; y que el Ministerio de Desarrollo Urbano, por ejemplo, establezca determinados criterios de urbanización para las ciudades; o que el Ministerio de Fomento, por ejemplo, determine aisladamente los criterios de localización industrial; o que CORPOINDUSTRIA, también aisladamente, determine dónde debe construirse un parque industrial. La actuación aislada de los organismos públicos en estos casos, hasta ahora, ha constituido un elemento degradante del territorio. Por tanto, todos esos lineamientos implícitos en la ordenación del territorio tienen como destinatarios al sector público, porque en definitiva, el sector privado, también, actúa por autorización, permiso o licencia del sector público.

Dentro de esta orientación, por tanto, un Plan Nacional de Ordenación del Territorio debe contener los grandes lineamientos del uso o destino del suelo, los grandes trazados de las vías de comunicación, así como la

localización de puertos y aeropuertos; las grandes obras de protección o aprovechamiento de los recursos naturales; el sistema de ciudades a nivel regional; la defensa de las fronteras; la demarcación de los grandes Parques Nacionales y zonas protectoras; la localización de los grandes complejos industriales y mineros; y la política de protección del ambiente (véase Ramón Martín Mateo, **Aspectos Jurídicos de la Ordenación del Territorio en Venezuela**, Caracas, 1980).

Esta es, precisamente, la orientación que recoge el Proyecto de Ley al establecer, en su Artículo 7, lo siguiente:

Artículo 7.- El Plan Nacional de Ordenación del Territorio es un instrumento a largo plazo, sirve de marco de referencia espacial a los planes formulados por el Estado y contiene las grandes directrices en las siguientes materias:

- 1) Los usos a que debe destinarse el territorio nacional, de acuerdo a sus potencialidades económicas, condiciones específicas y capacidades ecológicas;
- 2) La localización de las principales actividades industriales, agropecuarias, mineras y del sector servicio;
- 3) La orientación del proceso de urbanización y del sistema de ciudades;
- 4) El señalamiento de los espacios sujetos a un régimen especial de conservación, defensa y mejoramiento del ambiente;
- 5) La armonización de los usos del espacio con los planes de seguridad y defensa;
- 6) Las políticas para la administración de los recursos naturales;
- 7) La política de incentivos que coadyuve a la ejecución de los planes de la ordenación del territorio;
- 8) La identificación y régimen de explotación de los recursos naturales en función de la producción energética y minera;
- 9) La localización de los grandes proyectos de infraestructura;

10) La orientación de los corredores de transporte;

11) Armonización de usos de los desarrollos rurales y turísticos.

**Parágrafo Unico:** El Plan Nacional de Ordenación del Territorio comprenderá, además, las directrices especiales para la elaboración de los planes que formule el Estado de acuerdo con la dinámica del desarrollo integral del país.

En el Proyecto de Ley, sin embargo, falta una referencia a los planes nacionales en los cuales debe desglosarse el Plan Nacional, que se indicaba en las Bases para una Ley Orgánica de la Ordenación del Territorio (véase Allan R. Brewer-Carías; *loc. cit.*, pág 158). Allí se indicaba que el Plan Nacional se podía desglosar en Planes Rectores Nacionales de aprovechamiento de los recursos hidráulicos; de transporte; de ordenación de recursos naturales renovables; de reforma agraria; y de construcción e instalaciones de interés nacional. (Base 7).

#### *B. La planificación regional*

Por supuesto, el Plan Nacional que defina esas grandes líneas y políticas de acción, tanto pública como privada, para la ocupación del territorio, debe ser concretado, necesariamente, a nivel regional.

Por tanto, la planificación regional es quizás, el campo en el cual la ordenación del territorio adquiere real sentido. Ahora bien, no habiendo en nuestro país, hasta ahora, una política nacional de ordenamiento territorial bien definida, es posible que ello haya contribuido a que los intentos de planificación regional que se han venido haciendo en los últimos años, no hayan cristalizado.

En todo caso, la política de ordenación del territorio tiene, necesariamente, un reflejo regional, al tener por objeto el restablecimiento de un equilibrio entre las regiones a escala nacional, o una mejor repartición de actividades en ellas teniendo en cuenta la vocación específica de cada región, o asegurar el desarrollo prioritario de una región en relación a otra. Por otra parte, es precisamente a escala regional que esa política tiene sentido, ya que la única forma de concretar un plan nacional de ordenación del territorio es a nivel de región. Es precisamente en los planes regionales donde puede, en concreto, establecerse las medidas específicas destinadas a

orientar la localización de industrias, el establecimiento de parques industriales, la creación de parques nacionales y de un sistema de áreas verdes, la creación y desarrollo de un sistema de transporte, la localización de desarrollos agrícolas, el establecimiento de universidades y centros educativos, la ubicación de conjuntos residenciales y poblacionales, etc. (Cfr. Conseil d'Europe, *op. cit.*, pág. 27).

En esta forma, el plan regional es el que puede, en concreto, desarrollar los lineamientos generales del Plan Nacional.

Esta es la orientación que ha seguido el Proyecto de Ley luego de su discusión en la Cámara de Diputados. Por ello el Artículo 8º del mismo establece:

Artículo 8.- Los planes regionales de ordenación del territorio son instrumentos a largo plazo que desarrollan las directrices del Plan Nacional de Ordenación del Territorio, en **los ámbitos de las regiones administrativas**.

Los planes regionales de ordenación del territorio contienen las directrices en las siguientes materias:

- 1) Los usos a que debe destinarse el territorio regional, de acuerdo a sus potencialidades económicas, condiciones específicas y capacidades ecológicas;
- 2) La localización de las principales actividades industriales, agropecuarias, mineras y del sector servicio;
- 3) La orientación del proceso de urbanización y del sistema regional de ciudades;
- 4) El señalamiento de los espacios sujetos a un régimen especial de conservación, defensa y mejoramiento del ambiente;
- 5) La armonización de los usos del espacio con los planes de seguridad y defensa;
- 6) Las políticas para la administración de los recursos naturales;

- 7) La política de incentivos que coadyuve a la ejecución de los planes de la ordenación del territorio;
- 8) La identificación y régimen de explotación de los recursos naturales, en función de la producción energética y minera;
- 9) La localización de los proyectos de infraestructura de carácter regional y estatal;
- 10) La orientación de los corredores de transporte.

Sin embargo, el Proyecto de Ley no define cuál es el sistema regional del país, el cual, después de casi tres lustros de experiencia ya debería encontrar regulación legal.

### *C. Los planes urbanísticos*

En el tercer nivel de la política de ordenación del territorio están, por supuesto, los planes reguladores urbanos, ya que la planificación urbana también forma parte del proceso de ordenación del territorio, aun cuando dentro de un ámbito más reducido de la ciudad.

Por ello el Proyecto de Ley, con razón establece en su Artículo 45 que “los Planes Rectores de Desarrollo Urbano y los Planes de Desarrollo Urbano Local, serán la concreción espacial urbana del Plan Nacional de Ordenación del Territorio y del Plan Regional correspondiente”. Se estima, sin embargo, que no es una Ley de Ordenación del Territorio la que debe establecer el sistema de planes urbanísticos, sino que ello tiene que ser materia de la Ley Nacional de Ordenación Urbanística que deberá dictarse en el futuro.

El Proyecto, sin embargo, establece elementos de este sistema de planes, y de acuerdo a sus normas a nivel urbanístico deben estructurarse planes reguladores o maestros o como los denomina el Proyecto de Ley, Planes Rectores de Desarrollo Urbano, que establezcan, en el ámbito de la ciudad, los grandes criterios para la determinación del uso del suelo urbano. En este sentido, ese Plan Rector de Desarrollo Urbano, como plan maestro debe contener las áreas de expansión y crecimiento de la ciudad; el trazado de las vías centrales de comunicación; la distribución de las zonas urbanas y su destino; el sistema de parques, áreas recreativas y deportivas públicas;

los índices generales de los servicios urbanos; el sistema de transporte, etc. (véase Ramón Martín Mateo, *op. cit.*).

Conforme a esta orientación, el Proyecto de Ley establece el contenido de los Planes Rectores de Desarrollo Urbano, en la forma siguiente:

**Artículo 47.- Los Planes Rectores de Desarrollo Urbano** contendrán:

- 1) La delimitación del área urbana, la cual comprenderá las áreas de expansión de las ciudades;
- 2) La definición del uso del suelo urbano y sus intensidades;
- 3) La determinación de los aspectos ambientales tales como, la definición del sistema de zonas verdes y espacios libres y de protección y conservación ambiental, y la definición de los parámetros de calidad ambiental;
- 4) La ubicación de los edificios o instalaciones públicas y en especial, los destinados a servicios de abastecimiento, educacionales, deportivos, asistenciales, recreacionales y otros;
- 5) El sistema de transporte colectivo y las principales rutas del mismo.
- 6) El sistema de drenaje primario;
- 7) Definición en el tiempo de las acciones que los organismos públicos realizarán en el ámbito determinado por el Plan;
- 8) La precisión de las áreas mínimas de urbanización.

Estos Planes Rectores deben desarrollarse luego, mediante planes de desarrollo urbano local en los cuales debe determinarse la zonificación. En estos planes, que deben consistir en desarrollo de las previsiones de los Planes Rectores, como lo indica el Artículo 48 del Proyecto de Ley, deben precisarse el destino concreto de los diversos sectores del suelo urbano; las densidades de población en función de los servicios y de las obras de infraestructura urbana; las características de las edificaciones; el trazado concreto de las vías de comunicación; la ubicación de las edificaciones

públicas; las dimensiones mineras de las parcelas; las zonas libres y espacios verdes; el porcentaje de la superficie de los terrenos a urbanizar que deben ser cedidos para vías de comunicación y parques; etc.

El proyecto de Ley, sin embargo, no trae regulaciones adicionales sobre estos planes, y no podría traerlas pues ello es materia de una ley de ordenación urbana y no de ordenación del territorio como la proyectada. La remisión que hace el Artículo 48 a la Ley Orgánica de Régimen Municipal es insuficiente, pues ésta, en su Artículo 7º, Ordinal 3º, trae transitoriamente, escasas regulaciones que debían ampliarse. Por ello, la Comisión estima que estas normas sobre planes de ordenación urbanística deberían simplificarse, estableciéndose en la Ley solamente los principios básicos en la materia.

#### *D. Los planes sectoriales especiales*

Además del Plan Nacional y de los Planes Regionales de Ordenación del Territorio, así como de los Planes de Desarrollo Urbano, la política de ordenación territorial exige la adopción de planes sectoriales especiales además de los que se refieren a la ordenación de lo que el Proyecto de Ley denomina Areas bajo Régimen de Administración Especial, para los cuales, el Proyecto de Ley prevé planes dentro del régimen de una planificación territorial especial (Art. 4º, literal e). Sin embargo, no regula sustantivamente los aspectos de esta planificación especial, quedando, sin embargo, la aprobación de los planes al órgano competente de la Administración Central (Art. 16). Por ello, se estima que deben además regularse los planes sectoriales especiales.

Así, en las Bases para una Ley Orgánica de la Ordenación del Territorio (véase Allan R. Brewer-Carías, *loc. cit.*, pág. 161), se estableció que tanto a nivel regional como local podían elaborarse planes territoriales especiales los cuales debían tener por objeto fundamental, la creación, modificación, defensa o mejora de algún elemento especial del territorio de las ciudades o de los planes de ordenación, tales como monumentos históricos y artísticos, la protección del paisaje, los parques nacionales y las zonas de interés turístico o la creación o protección de grandes obras de infraestructura (Base 15), o la explotación de recursos naturales no renovables. Por ello, también debe preverse la posibilidad sectorial especial en ciertas áreas territoriales particulares, que resultan o pueden resultar afectadas, por los

efectos de la explotación de recursos naturales renovables, como la Costa Oriental del Lago de Maracaibo o el área de la Faja Petrolífera del Orinoco.

### 3. *Las autoridades de planificación en materia de ordenación territorial*

El establecimiento de un sistema de planificación territorial a nivel nacional, regional y local plantea, necesariamente, regular tres niveles de autoridades de planificación.

#### *A. Las autoridades nacionales*

El Proyecto de Ley para la Ordenación del Territorio establece las autoridades nacionales de planificación en lo que concierne al Plan Nacional de Ordenación del Territorio. Sin embargo, antes de comentar sus regulaciones y para comprender su alcance, conviene precisar el régimen vigente.

En efecto, la actividad de planificación en materia de ordenación del territorio a nivel nacional, en la actualidad puede decirse que está compartida entre la Oficina Central de Coordinación y Planificación y el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

De acuerdo a lo establecido en el Ordinal 6º del Artículo 47 de la Ley Orgánica de la Administración Central, corresponde a CORDIPLAN la atribución de “proponer los **lineamientos generales** de la planificación física y espacial en escala nacional y coordinar, conforme a dichos lineamientos, la planificación que se hiciese a nivel regional y urbanístico”. Por tanto, CORDIPLAN debe elaborar la estrategia de largo plazo, para el ordenamiento territorial, debiendo los planes regionales elaborarse conforme a esos lineamientos.

Sin embargo, a nivel nacional, no debe olvidarse que el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, conforme a lo previsto en el Ordinal 22 del Artículo 36 de la Ley Orgánica de la Administración Central, debe asumir las competencias atribuidas por la Ley Orgánica del Ambiente, tanto al Consejo Nacional del Ambiente como a la Oficina Nacional del Ambiente, por lo que debe “elaborar, en consulta con la Oficina Central de Coordinación y Planificación, el Plan Nacional de conservación, defensa y mejoramiento ambiental” (Art. 11, Ord. 4º).

Este Plan Nacional de conservación, defensa y mejoramiento ambiental, que debe formar parte del Plan de la Nación, conforme lo previsto en el Artículo 7º de la Ley Orgánica del Ambiente, en realidad, no parece ser otra cosa que el futuro Plan Nacional de Ordenación del Territorio, tal como resulta de su contenido específico en ese mismo Artículo de la Ley Orgánica del Ambiente:

1. La ordenación del territorio nacional según los mejores usos de los espacios de acuerdo a sus capacidades, condiciones específicas y limitaciones ecológicas;
2. El señalamiento de los espacios sujetos a un régimen especial de protección, conservación o mejoramiento;
3. El establecimiento de criterios prospectivos y principios que orienten los procesos de urbanización, industrialización, desconcentración económica y poblamiento en función de los objetivos de la Ley;
4. Las normas para el aprovechamiento de los recursos naturales basadas en el principio del uso racional de los recursos, en función de los objetivos de la Ley.

Por tanto, conforme a los lineamientos que establezca CORDIPLAN, y en consulta con dicha Oficina, el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables debería elaborar el Plan Nacional de Ordenación del Territorio, denominado Plan Nacional de Conservación, Defensa y Mejoramiento Ambiental, el cual debe formar parte del Plan de la Nación.

Este Plan Nacional de Ordenación del Territorio, o Plan Nacional de Conservación, Defensa y Mejoramiento Ambiental, es obligatorio para todos los entes públicos conforme lo establece expresamente la Ley Orgánica del Ambiente, en el sentido de que todos los organismos de la Administración Central “deberán programar y ejecutar sus actividades de acuerdo con las previsiones del Plan” (Art. 6º).

Ahora bien, ante este régimen vigente, cabría preguntarse sobre lo previsto en el Proyecto de Ley, en materia de autoridades nacionales de Planificación territorial.

Este, en efecto, establece un nuevo organismo, la Comisión Nacional de Ordenación del Territorio, integrada por diversos organismos públicos y presidida por CORDIPLAN (Art. 9), con competencias varias, entre las cuales el Artículo 10 precisa las siguientes:

1. Coordinar la formulación del Plan Nacional de Ordenación del Territorio.
2. Conocer, revisar y aprobar la propuesta del Plan Nacional de Ordenación del Territorio y los planes regionales.

El Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables ejerce la Secretaría Técnica de la Comisión Nacional (Art. 9) y le corresponde coordinar la participación de los diferentes organismos para la elaboración de la propuesta y síntesis del Plan Nacional (Art. 12).

El Plan Nacional debe ser aprobado por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, a quien corresponde la suprema autoridad de la ordenación del territorio (Art. 5) a propuesta de la Comisión Nacional (Art. 10, Ord. 6º y Art. 15), previa consulta con el Consejo Nacional de Ordenación del Territorio (Art. 13) y con el Congreso Nacional "a través del organismo idóneo de la Cámara de Diputados" (Arts. 13 y 14).

El Proyecto prevé, además, la posibilidad de revisar y modificar el Plan Nacional "a proposición del organismo idóneo de la Cámara de Diputados" (Art. 18). Sin duda hay un error de redacción en esta norma, pues también la revisión debe proceder a proposición de la Comisión Nacional de Ordenación del Territorio.

Ahora bien, ante este sistema administrativo nacional para la planificación de la ordenación del territorio, debe observarse que combina la participación de los diversos organismos involucrados en la Comisión Nacional (CORDIPLAN, MARNR, MRI, MF, MAC, MTC, MINDUR y Consejo Nacional de Seguridad y Defensa) dándole la conducción de la misma a CORDIPLAN, quien ejerce además la representación de la Comisión (Art. 11), pero atribuyéndole la Secretaría Técnica al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, con lo cual se fomenta la desconcentración del proceso de planificación. La sanción del Proyecto de Ley, sin embargo, plantea la necesaria derogación y modificación de la Ley Orgánica del Ambiente, cuyo Plan Nacional de

Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente es el futuro Plan Nacional de Ordenación del Territorio, razón por la cual debe dársele categoría de Ley Orgánica al Proyecto.

Por último, debe destacarse la participación que el Proyecto de Ley otorga al Congreso en el proceso de planificación de la ordenación del territorio, al exigir que daba oírse la opinión previa obligatoria, aunque no vinculante, "del organismo idóneo de la Cámara de Diputados" sobre el Plan Nacional antes de someterse a la aprobación del Presidente de la República (Art. 14). La Comisión estima que esta regulación no es adecuada, pues implica una injerencia no autorizada constitucionalmente del Parlamento en tareas administrativas, que son propias del Poder Ejecutivo. La Enmienda Constitucional N° 2, recientemente sancionada, prevé esta injerencia, pero como aprobación de lineamientos generales luego de su adopción por el Ejecutivo.

#### *B. Las autoridades regionales de planificación*

De acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Central, CORDIPLAN tiene como atribución coordinar, conforme a los lineamientos generales de la planificación física y espacial que proponga, "la planificación que se hiciere a nivel regional" (Art. 47. Ord. 6°); y de acuerdo con lo establecido en el Decreto sobre Regionalización y Participación de la Comunidad en el Desarrollo Regional de 1979, corresponde a las Oficinas Regionales "elaborar los proyectos de planes regionales conforme a los lineamientos de política que le presenten la Oficina Central de Coordinación y Planificación y el Consejo Regional de Desarrollo" (Art. 19, Ord. 1°).

Por tanto, actualmente son los ORCOPLANES a nivel regional, las autoridades de planificación regional en materia de ordenación del territorio.

El Proyecto de Ley varía parcialmente este sistema administrativo. En efecto, crea las Comisiones Regionales de Ordenación del Territorio, integradas por los diversos organismos involucrados en el proceso (ORCOPLAN, Corporación Regional de Desarrollo, MARNR, MAC, MTC, MINDUR, M. de la D. y Gobernaciones de los Estados), presididas por el respectivo ORCOPLAN y con su Secretaría Técnica a cargo del MARNR (Art. 9), a quien compete coordinar la participación de los diferentes

organismos en la realización de los estudios para la elaboración de la propuesta y síntesis de los Planes Regionales (Art. 12).

Las Comisiones Regionales, así, en materia de planificación regional de la Ordenación del Territorio, entre otras tienen las siguientes atribuciones conforme se indica en el Artículo 10 del Proyecto de Ley:

1. Coordinar la formulación del Plan Regional de Ordenación del Territorio de acuerdo a las directrices del Plan Nacional de Ordenamiento del Territorio.
2. Conocer, revisar y aprobar la propuesta del Plan Regional de Ordenación del Territorio.
3. Someter el Plan Regional de Ordenación del Territorio a la aprobación de la Comisión Nacional de Ordenación del Territorio.

Los Planes Regionales deben así ser aprobados por la Comisión Nacional (Art. 10, Ord. 6º), previa consulta con el respectivo Consejo Regional de Ordenación del Territorio (Art. 13) y con el Congreso Nacional "a través del organismo idóneo de la Cámara de Diputados" (Arts. 13 y 14).

Ahora bien, ante este sistema administrativo regional para la planificación de la ordenación del territorio, debe observarse que es excesivamente centralista, no permitiendo a los Estados y sus autoridades el desarrollo de sus competencias potenciales en materia de ordenación del territorio.

En efecto, la materia de la ordenación territorial es una típica competencia residual de los Estados (véase Allan R. Brewer-Carías, **Instituciones Políticas y Constitucionales**, Caracas 1982, pág. 201 y sgts.; y Allan R. Brewer-Carías, "Aspectos institucionales del Estado Yaracuy y de su Ordenación Territorial" en **1er. Congreso sobre el Desarrollo Integral del Estado Yaracuy, 1980**, Tomo II, Ediciones de la Presidencia de la República 1981, pág. 635), por lo que la futura Ley para la Ordenación del Territorio debería reforzar los poderes de los Estados y así contribuir a la descentralización político-administrativa de Venezuela. En particular, por tanto, debería preverse la aprobación de los Planes Regionales de Ordenación del Territorio, por los Gobernadores de los Estados que integren la Región respectiva, y que en lugar de oírse la opinión del

Congreso antes de dicha aprobación o para su revisión, se oiga la opinión de las Asambleas Legislativas de los Estados que integren la Región.

### *C. Las autoridades de planificación a nivel urbanístico*

De acuerdo con lo establecido en el Artículo 30 de la Constitución, siendo el urbanismo una competencia municipal, corresponde a los Concejos Municipales la adopción de los planes de desarrollo urbano local. Sin embargo, de acuerdo a lo establecido en la nueva Ley Orgánica de Régimen Municipal, dichos planes de desarrollo urbano, deben elaborarse “en acuerdo con las normas y procedimientos técnicos establecidos por el Poder Nacional” (Art. 7, Ord. 3º). Por otra parte, de acuerdo a dicha Ley, los planes municipales sólo entrarán en vigencia, una vez aprobados por el Ministerio de Desarrollo Urbano, organismo nacional que tiene competencia para establecer, coordinar y unificar dichas normas y procedimientos (Art. 37, Ord. 6º de la Ley Orgánica de la Administración Central).

Por otra parte, debe mencionarse que de acuerdo a lo establecido en el Artículo 3 del Reglamento N° 3 de la Ley Orgánica del Ambiente sobre normas para la Ordenación del Territorio dictado por Decreto N° 2.445 de 15-11-77 (**Gaceta Oficial** N° 31.363 de 17-11-77), una vez determinadas las áreas de expansión de las ciudades, el Ministerio de Desarrollo Urbano tiene atribución para elaborar el esquema de uso del suelo, siguiendo los lineamientos técnicos que le suministren los Ministerios de Agricultura y Cría y del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. Sin embargo, en las resoluciones conjuntas que se han dictado por esos tres Ministerios se ha ido mucho más lejos, y se han definido usos de la tierra urbana al establecerse, físicamente, la clasificación general de las áreas respectivas.

Puede decirse que la orientación de estas normas, así como las contenidas en la Instrucción N° 22 de 30 de diciembre de 1975, relativa a las normas que regirán para la política de incorporación de áreas suburbanas y rurales a las actividades urbanas, cónsonas con el programa único de inversiones de infraestructura y equipamiento (**Gaceta Oficial** N° 30.962 de 13-3-76), se han seguido con el Proyecto de Ley.

En efecto, en materia de planes de desarrollo urbano el Proyecto de Ley distingue dos: los Planes Rectores de Desarrollo Urbano y los Planes de Desarrollo Urbano local, los cuales, conforme a lo dispuesto en el Artículo

45 "serán la concreción espacial urbana del Plan Nacional de Ordenación del Territorio y del Plan Regional correspondiente".

En cuanto a los Planes Rectores de Desarrollo Urbano, se encomienda su elaboración al Ministerio de Desarrollo Urbano (Art. 46), no indicándose expresamente a quién compete su aprobación. Se entiende sin embargo, que la aprobación de estos Planes Rectores compete al mismo Ministerio de Desarrollo Urbano, de acuerdo a lo señalado en el Artículo 16 del Proyecto de Ley.

Ahora bien, en el Artículo 47 el Proyecto de Ley prevé un proceso de consulta en la etapa de estudio y elaboración de los Planes Rectores (Parágrafo Segundo) pero no prevé la consulta pública, que debería regularse en relación, inclusive, a todos los planes.

En cuanto a los planes de desarrollo urbano local, conforme al Artículo 48 del Proyecto de Ley, estos "se elaborarán y aprobarán dentro de las directrices del Plan Nacional de Ordenación del Territorio, del Plan Regional de Ordenación del Territorio y según las disposiciones de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, y contendrán las determinaciones necesarias para desarrollar las previsiones de los Planes Rectores de Desarrollo Urbano".

#### IV. LA ADMINISTRACION DE LA POLITICA DE ORDENACION DEL TERRITORIO

##### 1. *El régimen vigente*

Tal como se indicó, la política de ordenación del territorio necesariamente tiene que ser de carácter obligatorio, de manera que los planes de ordenamiento territorial que se elaboren tienen que ser imperativos. Resulta indispensable para ello, por tanto, no sólo una autoridad que planifique la ordenación territorial sino de autoridades encargadas de ejecutar la política. Tal como se señaló, en general, toda ocupación del territorio resulta de decisiones administrativas, por lo que es el propio sector público el primero que tiene que ser controlado.

Ahora bien, en el ordenamiento jurídico actual de la República, la autoridad administrativa nacional para la ordenación del territorio, sin duda, corresponde al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. Ello resulta de varias normas legales expresas.

En efecto, en primer lugar, de acuerdo a lo previsto en la Ley Orgánica del Ambiente en concordancia con la Ley Orgánica de la Administración Central (Art. 36, Ord. 22), “corresponde al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, vigilar la ejecución de las normas que dicte el Presidente de la República sobre la coordinación de los organismos de la Administración Pública en el ejercicio de sus atribuciones con incidencia ambiental” (Art. 15, Ord. 1º).

En segundo lugar, el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables es competente de acuerdo a lo establecido en el Art. 36 de la Ley Orgánica de la Administración Central, para ejercer las siguientes atribuciones:

1. “**La planificación** y la realización de las actividades del Ejecutivo Nacional para el fomento de la calidad de la vida, del ambiente y de los recursos naturales renovables”.

2. “La formulación de la **política** para la conservación, la defensa y el mejoramiento del ambiente y de los recursos naturales renovables y para el racional aprovechamiento de estos últimos” (Ord. 1º).

3. “**La planificación y ordenación** de la conservación, la defensa y mejoramiento del ambiente y de los recursos naturales renovables y para el aprovechamiento de estos últimos” (Ord. 3º).

4. “El ejercicio de la **autoridad** nacional de las aguas...” (Ord. 5º).

5. “Cooperar en la **planificación y ordenación** fisispacial del territorio nacional, en coordinación con los demás organismos competentes; la formulación, control y vigilancia de la política del uso de la tierra; la **coordinación y el otorgamiento** de permisos y concesiones para la explotación, aprovechamiento de permisos y concesiones para la explotación, aprovechamiento o conservación de los recursos naturales renovables, las **autorizaciones** para el uso y desarrollo de las tierras por parte de los organismos públicos **nacionales**”, (Ord. 6º).

6. “La elaboración y el establecimiento de **normas** que orienten el proceso de utilización de la tierra...” (Ord. 7º).

7. “La **prohibición y regulación** de las actividades degradantes del ambiente...” (Ord. 8º).

8. **“La adecuación y coordinación de las actividades de la Administración Pública, en cuanto tengan relación con el ambiente y los recursos naturales renovables y en particular, las relativas a los procesos de urbanización, industrialización, desconcentración económica, desarrollo agrícola y ordenación territorial, en coordinación con los Ministerios responsables de estas áreas. (Ord. 21).**

En tercer lugar, de acuerdo a lo establecido en el Reglamento N° 3 de la Ley Orgánica del Ambiente sobre Normas para la Ordenación del Territorio, “la ocupación de las áreas rurales, mediante la construcción de obras de infraestructura e instalaciones por parte de los organismos nacionales, estatales o municipales, así como por los particulares, deberá ser **autorizada** por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables” (Art. 1). Sin embargo, “queda exceptuada del requisito de autorización previa a que se contrae este Artículo, la ocupación y uso del territorio por edificaciones de viviendas e instalaciones necesarias para el desarrollo de actividades de carácter agrícola, pecuario y pesquero propias de la vida rural, sin perjuicio del debido control por parte del referido Ministerio. En todo lo relativo a las explotaciones y actividades relacionadas con los hidrocarburos, la petroquímica y la minería, se oír la opinión del Ministerio de Energía y Minas” (Art. 1).

Las referidas autorizaciones que corresponde otorgar al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, se concederán tomando en cuenta los siguientes aspectos (Art. 2).

1. Las directrices de ordenación territorial y desconcentración económica establecidas en el Plan de la Nación;
2. La posibilidad de atender con servicios públicos la demanda a generarse por la actividad autorizada;
3. El impacto ambiental de la actividad propuesta;
4. La vocación natural de las zonas y en especial, la capacidad y condiciones específicas del suelo;
5. Las regulaciones ya existentes para el uso de la tierra;
6. Las limitaciones ecológicas, especialmente las que vienen impuestas por la anegabilidad de los terrenos y por las condiciones propias de las planicies inundables y la fragilidad ecológica;

7. Los demás factores que se consideren relevantes a los mencionados efectos.

De acuerdo con lo establecido en las normas antes mencionadas, sin duda, el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables tiene atribuidas las competencias de autoridad nacional en materia de ordenación territorial (además de autoridad de aguas y autoridad de tierras). Por ello, al crearse, mediante Decreto N° 133 de 13 de mayo de 1979 (Gaceta Oficial N° 31.739 de 21-5-79), el Gabinete Sectorial de la Ordenación del Territorio y de la Gestión del Desarrollo Físico (Art. 6) resulta incomprensible que el Ministerio que lo coordina sea el de Transporte y Comunicaciones, en lugar del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, a quien corresponde la autoridad en la materia.

Ahora bien, es clara la determinación del Legislador de establecer, a nivel nacional, una autoridad en materia de ordenación del territorio. Sin embargo, para que ésta sea efectiva, debió complementarse, a nivel regional, con autoridades administrativas encargadas de llevar adelante el proceso de regionalización, con la asistencia del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. Para ello, resultaba indispensable la transformación del esquema de administración regional, a los efectos de ponerlo al servicio de la política de Ordenación Territorial. Asimismo, resulta indispensable reforzar la autoridad de los Gobernadores de Estado, además de Jefes del Ejecutivo Estadal. No debe olvidarse que los Estados tienen también competencias en materia de ordenación del territorio, y sus autoridades ejecutivas deben ser los agentes coordinadores y ejecutores de esa política en el Estado.

Ahora bien, frente a este esquema debe determinarse cuál es el sistema de administración de la política de ordenación del territorio que regula el Proyecto de Ley.

## 2. *El sistema administrativo del Proyecto*

### A. *La obligatoriedad de los planes*

De acuerdo al Proyecto de Ley, los planes de ordenación del territorio son obligatorios tanto para los entes públicos como para los particulares. Por ello la disposición mencionada del Artículo 21 del Proyecto:

Artículo 21.- Los organismos de la Administración Pública Nacional, de los Estados y de los Municipios, las Instituciones, Corporaciones o Entidades de carácter público, así como los particulares y las Entidades de carácter privado **están obligados** al cumplimiento de las disposiciones contenidas en los planes de ordenación del territorio.

Este Artículo, como se dijo, recoge el principio enunciado en los Artículos 6 y 55 del Proyecto, y aun cuando pretende abarcar todos los entes jurídicos del Estado, lo hace inadecuadamente al introducir una terminología que no es la usual (“instituciones, corporaciones o entidades de carácter público”) y que podría dejar fuera a los entes del Estado con forma jurídica de derecho privado.

La norma, sin embargo, encuentra una contradicción con la contenida en el Artículo 22, que es el siguiente. En efecto, ¿cómo puede disponer este último Artículo que “la aprobación de los planes previstos en esta Ley no limita las facultades que correspondan a los distintos organismos públicos para el ejercicio de sus competencias según la legislación aplicable por razón de la materia y de acuerdo con las previsiones del plan”, si antes se ha dicho que los planes son obligatorios para los entes públicos?

En todo caso, los planes además de ser obligatorios, pueden ejecutarse tanto por los organismos públicos y por los particulares, actuando éstos bajo la dirección y control de aquéllos.

#### *B. La administración general de los planes*

La administración de los planes, es decir, la gestión de la política de ordenación del territorio, la atribuye el Proyecto a todos los organismos públicos en el ámbito de sus respectivas competencias. Es decir, el Proyecto no establece una autoridad en materia de ordenación del territorio, sino que prevé un sistema de administración múltiple.

Así se establece en el Artículo 19 del Proyecto:

“Artículo 19.- La gestión de los planes de ordenación del territorio es atribución exclusiva de los órganos públicos dentro de la esfera de sus respectivas competencias y podrá llevarse a cabo directamente por ellos o mediante organismos creados al efecto”.

Sin embargo, este sistema de administración múltiple, que comprendería no sólo a las autoridades nacionales sino también a las estatales y municipales, se contradice con otras normas del mismo Proyecto de Ley que establecen mecanismos administrativos de autorización que se atribuyen a las solas autoridades nacionales, como la Certificación Nacional de Uso.

### C. *La Certificación Nacional de Uso*

En efecto, en el Capítulo II del Título VI del Proyecto se regula la Certificación Nacional de Uso, como instrumento básico de administración territorial. La ubicación de la regulación, sin embargo, es absolutamente inadecuada pues el Título VI del Proyecto se refiere sólo a la Ordenación del Territorio en las Areas Urbanas, y en cambio, la Certificación Nacional de Uso, tal como está regulada, no se circunscribe a los solos usos urbanos.

En efecto, tal como se establece en el Artículo 49 del Proyecto:

“La Certificación Nacional de Uso es el acto administrativo por medio del cual **el Ejecutivo Nacional autoriza** la ejecución de **todas las actividades que conforman una ocupación del territorio** mediante la realización de un proyecto o de desarrollo específico”.

Esta Certificación Nacional de Uso, por supuesto, es obligatoria en su contenido, por lo que su incumplimiento puede dar lugar a la revocación de la autorización, a la demolición de las obras ejecutadas y a la obligación de restituir a las condiciones originales (Art. 54).

En esta forma, esta Certificación Nacional de Uso, como acto autorizatorio previo a las actividades públicas o privadas que conforman una ocupación del territorio, se regula como el principal instrumento de administración de la política de ordenación del territorio, hasta el punto de que se establece que “sólo podrá ser otorgada en áreas comprendidas en planes de ordenación del territorio”, considerándose “nulas y sin ningún efecto las otorgadas en contravención a las previsiones establecidas en dichos planes” (Art. 52).

Además, el Proyecto prohíbe a los institutos crediticios y financieros, tanto públicos como privados, conceder créditos o financiamiento a los promotores de desarrollo o proyectos que impliquen ocupación del

territorio, sin la presentación por éstos de la Certificación Nacional de Uso, que deben exigirles previamente (Art. 53).

Sin embargo, el Proyecto no encomienda **a una sola** autoridad nacional la tarea de otorgar estas certificaciones nacionales de uso, sino que ello se atribuye a los diversos organismos competentes para administrar el área territorial dentro de la cual se pretenda realizar un proyecto o desarrollo.

Es decir, más concretamente, conforme al Artículo 51 se atribuye a los diversos Ministerios competentes, ante los cuales debe solicitarse la correspondiente Certificación “conforme a los procedimientos que a tales efectos se establezcan en los Reglamentos” (Art. 51).

En concreto, así se establece en el Artículo 50:

Artículo 50.- El organismo facultado para otorgar la Certificación Nacional de Uso es el competente para administrar el área territorial dentro de la cual se pretenda realizar un proyecto o desarrollo.

Agrega el Parágrafo Unico de este Artículo, como mecanismo para centralizar los trámites respectivos que:

“A efectos de otorgar la Certificación Nacional de Uso, el organismo competente deberá exigir de los demás órganos del Ejecutivo Nacional las correspondientes conformidades y autorizaciones que deberán otorgar de acuerdo a sus respectivas competencias”.

Como se dijo, “el organismo competente” aclara el Artículo 51, que se trata de los Ministerios del Ejecutivo Nacional, en la siguiente forma:

Artículo 51.- Todo promotor de un desarrollo o proyecto que implique ocupación del territorio, deberá solicitar **por ante el Ministerio competente** la correspondiente Certificación Nacional de Uso conforme a los procedimientos que a tales efectos se establezcan en los Reglamentos de esta Ley.

En todo caso, propusimos a la Comisión que estimara necesario establecer una regulación adecuada de un sistema de autorizaciones y

aprobaciones administrativas, en sustitución de esta denominada Certificación Nacional.

*D. La administración especial de los planes*

La administración de los planes de ordenación del territorio por los Ministerios del Ejecutivo Nacional se confirma además, en general, en la regulación del Título IV del Proyecto de Ley sobre las áreas bajo Régimen de Administración Especial, las cuales se definen como "las áreas del territorio nacional que se encuentran sometidas a un régimen especial de manejo" (Art. 25). Estas se enumeran en el Artículo 26 del Proyecto y se definen con precisión en los Artículos 30 a 40.

El Proyecto se refiere, en realidad, a dos tipos de áreas bajo régimen de Administración Especial: primero, las establecidas por mandato de otras leyes (Art. 41, literal a), como los Parques Nacionales, Zonas Protectoras, Reservas Forestales, Areas Especiales de Seguridad y Defensa, Reservas de Fauna Silvestre, Refugios de Fauna Silvestre, Monumentos Naturales, Zonas de Interés Turístico y Areas sometidas a un régimen de administración especial consagradas en los Tratados Internacionales (Art. 26, literal a), cuya administración corresponde a los organismos competentes señalados en las leyes que las regulan (Art. 41, literal a), los cuales en general son Ministerios del Ejecutivo Nacional, salvo por lo que se refiere a las zonas de interés turístico, que se atribuye a la Corporación Venezolana de Turismo; y segundo, las áreas bajo régimen de administración especial creadas por el Proyecto (Art. 26, literal b) y que son las áreas de Manejo Integral de Recursos Naturales (Art. 30); las Areas Rurales de Desarrollo Integrado (Art. 31); las Areas de Protección y Recuperación Ambiental (Art. 32); los sitios de Patrimonio Histórico-Cultural o Arqueológico (Art. 33); las Reservas Nacionales Hidráulicas (Art. 34); las Areas de Protección de Obras Públicas (Art. 35); las Areas Críticas con prioridad de tratamiento (Art. 36); las Areas Boscosas bajo protección (Art. 37); las Areas de Reservas de Biósfera (Art. 38); las Areas de Reservas de Uso (Art. 39), y las Areas de Fronteras (Art. 40). Todas estas áreas, que deben ser declaradas por el Presidente de la República en Consejo de Ministros (Art. 27) mediante Decreto que la determine, con precisión (Art. 28), corresponde su administración a diversos Ministerios (Art. 41, literal b), salvo por lo que se refiere a las Areas de Protección de Obras Públicas, cuya administración se confiere al "organismo responsable de la administración de la obra" (Art. 41, literal b) , literal k).

### *E. Las autoridades únicas*

La Ley Orgánica de la Administración Central, en su Artículo 4º establece que el Presidente de la República “podrá designar Autoridades Unicas para el desarrollo de áreas o programas regionales con las atribuciones que determinen las disposiciones legales sobre la materia y los Decretos que las crearen”.

Ahora bien, esta norma aparte de configurarse como una declaración genérica, no resolvía los problemas operativos concretos para crear autoridades de áreas, con funciones de administrar integralmente determinados espacios.

La Ley para la Ordenación del Territorio, sin duda, debía ser la destinada a precisar los aspectos organizativos básicos de estas organizaciones, lo cual no logra hacer el Proyecto.

En efecto, el Artículo 42 del mismo se limita a repetir el principio de la Ley Orgánica de la Administración Central concretándolo a la coordinación:

“El Presidente de la República en Consejo de Ministros podrá crear Autoridades Unicas con ámbito circunscrito a un determinado espacio del territorio nacional, dentro del cual dicha autoridad ejercerá la coordinación de todas las funciones públicas que tengan incidencia en el proceso de ordenación del territorio”.

Lamentablemente, el Proyecto no va más allá de la simple **coordinación** de funciones como tarea de la Autoridad Unica, que como lo dice su nombre, por lo de “Unica” debe ser más de integración de funciones que de coordinación. La sola coordinación no resuelve el problema que la ordenación del territorio impone en determinados espacios, en los cuales lo que se requiere es, primero, una autoridad con la potestad suficiente para ordenar; y en segundo lugar, que la misma sea única, es decir, una sola. La coordinación de funciones, como función de la Autoridad Unica, contradice la misma filosofía de la figura.

El Artículo 43 del Proyecto, por otra parte, regula la iniciativa para la creación de la Autoridad, así como los requisitos formales para la justificación de las propuestas. En cuanto a la iniciativa, ésta se reduce a “la

Comisión de Ordenación del Territorio en donde vaya a ser localizada la Autoridad”.

Por último, en esta materia, el Artículo 44 del Proyecto remite a la vía reglamentaria la regulación de la estructura y funcionamiento de las Autoridades Unicas; y al Decreto de creación, la determinación del objeto y alcance de las autoridades respectivas. Esta remisión a normas de rango inferior a la Ley, sin duda, es insuficiente para poder determinarse los aspectos operativos y funcionales de estas entidades, particularmente desde el punto de vista administrativo y de gestión. Por ejemplo, queda por determinarse si las Autoridades Unicas funcionarán o no como servicios autónomos sin personalidad jurídica, en los términos de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, y en todo caso, si se tratara de organismos, adscritos a determinado Ministerio, o serán organizaciones adscritas a la Presidencia de la República.

### 3. *El control de la ordenación del territorio*

Sin la menor duda, uno de los aspectos fundamentales de la Administración de cualquier política estatal, es el del control público sobre la misma, a los efectos de lograr que se ejecute y cumpla. Este control por supuesto, implica, en primer lugar, determinar las autoridades administrativas que lo deben ejercer, y en segundo lugar, establecer sus mecanismos operativos, que pueden ser previos, estableciéndose instrumentos para garantizar la adopción de decisiones públicas y privadas acordes con el plan, o pueden ser posteriores, mediante un sistema sancionatorio, destinado a reprimir las violaciones del plan.

El Proyecto de Ley, en este aspecto, es insuficiente, al regular el primero de los aspectos planteados y sólo los mecanismos represivos como elementos de control.

#### A. *Las autoridades de control*

El Proyecto de Ley atribuye, en general, al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, el control de la ejecución del Plan Nacional de Ordenación del Territorio (Art. 23); y a “los respectivos órganos competentes de la Administración Central y Municipal”, “el control de la ejecución de los otros planes previstos en esta Ley”, de conformidad con la legislación aplicable por razón de la materia (Art. 24).

Estas normas, sin la menor duda, son insuficientes; por una parte, centralizan en forma excesiva en el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables las funciones de "control de la ejecución del Plan Nacional"; y por la otra, son absolutamente imprecisas al regular el control de la ejecución de los otros planes (Planes Regionales de Ordenación del Territorio; Planes Rectores de Desarrollo Urbano; Planes de Desarrollo Urbano Local y Planes de las Areas bajo Régimen de Administración Especial), pues remiten a la legislación especial por razón de la materia, lo cual pasa por alto, por ejemplo, la regulación que el Artículo 41 de la propia Ley establece sobre la administración de las Areas bajo Régimen de Administración Especial.

Propusimos a la Comisión que estimara, por tanto, que el Proyecto debería ser más preciso en cuanto a la determinación de las Autoridades de control de los planes, así como en cuanto a las potestades de control.

#### *B. Las potestades previas de control*

Aparte de la exigencia de la Certificación Nacional de Uso (Art. 49) como control previo a las actividades del sector privado, el Proyecto no regula, en forma alguna, mecanismos previos de control de actividades públicas para garantizar el cumplimiento de los planes, los cuales tienen que tener rango legal pues implican limitaciones o competencias legales de otros entes públicos.

En efecto, el Artículo 23 se limita a señalar que el control de la ejecución del Plan Nacional de Ordenación del Territorio que corresponde al MARNR, "comprende las actividades necesarias para garantizar el cumplimiento de sus previsiones" y nada más. Ello, se insiste, es absolutamente insuficiente, y requeriría regulaciones más precisas, como por ejemplo, la que sugerían las "bases para una Ley Orgánica de la Ordenación del Territorio", elaboradas por Allan R. Brewer-Carías (*loc. cit.*, pág. 177 y sigts.), cuyos Nos. 52 y 53 establecían lo siguiente:

Artículo 52.- Todos los organismos de la Administración Pública Nacional, Central o Descentralizada, antes de la toma de decisiones que impliquen, en cualquier forma, la ocupación del territorio en las áreas rurales mediante la construcción de obras de infraestructura e instalaciones, deberán obtener, siempre, la autorización previa del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

Los particulares también deberán obtener una autorización cuando ocupen dichas áreas mediante las referidas obras o instalaciones.

**Parágrafo Primero:** En particular, para la toma de decisiones sobre Registro de Industrias, localización y traslado de industrias incluyendo las instalaciones agro-industriales; afectación de zonas a la reforma agraria; localización de aprovechamientos de recursos naturales renovables; localización y desarrollo de nuevas ciudades; trazado de vías de comunicación; localización de puertos y aeropuertos; y sistemas de comunicaciones y telecomunicaciones deberá obtenerse previamente la autorización del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

**Parágrafo Segundo:** Deberá exceptuarse del requisito de aprobación previa a que se contrae este número, la ocupación y uso del territorio por edificaciones de viviendas e instalaciones propias de la vida rural, las cuales, en todo caso, estarán bajo el control del Ministerio.

**Parágrafo Tercero:** En todo caso deberán quedar a salvo las competencias del Ministerio de la Defensa previstas en la Ley Orgánica de Defensa y Seguridad del Estado.

**Parágrafo Cuarto:** El Reglamento deberá determinar la forma y modalidades para el otorgamiento de las autorizaciones previstas en este número.

Artículo 53.- Las autorizaciones a que se refiere el número anterior, se deberán otorgar siguiendo los lineamientos de los planes de ordenación territorial, y en todo caso, tomando en cuenta los siguientes criterios:

1. Las directrices de ordenación territorial y desconcentración económica establecidas en el Plan de la Nación;
2. La posibilidad de atender con servicios públicos la demanda a generarse por la actividad autorizada.
3. El impacto ambiental de la actividad propuesta;
4. La vocación natural de las zonas y, en especial, la capacidad y condiciones específicas del suelo;

5. Las regulaciones ya existentes para el uso de la tierra.
6. Las limitaciones ecológicas, especialmente las que vienen impuestas por la anegabilidad de los terrenos y por las condiciones propias de las planicies inundables y la fragilidad ecológica;
7. Los demás factores que se consideren relevantes a los mencionados usos.

### C. *Las potestades sancionatorias*

El Proyecto de Ley agrega, en su Artículo 23, al establecer la atribución del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables de controlar la ejecución del Plan Nacional, que esa potestad comprende “la imposición de las sanciones administrativas previstas en esta Ley en caso de incumplimiento o violación a las disposiciones del Plan”.

A tal efecto, los Artículos 59 a 68 del Proyecto, que configuran el Título VIII, se refieren a las infracciones administrativas. En esta materia, el Proyecto también es insuficiente, particularmente en cuanto a la tipificación de las infracciones, y a la regulación de las sanciones.

#### a. *Las infracciones*

En efecto, en realidad, el Proyecto sólo regula dos infracciones expresas.

En primer lugar, considera como una infracción, “los actos contrarios al Plan Nacional de Ordenación del Territorio y a los planes en que éste se desagrega” (Art. 59) y a tal efecto, señala, que esas infracciones “darán lugar, según el caso, a las sanciones previstas en esta Ley, y demás leyes especiales”. (Art. 59).

La segunda infracción expresa regulada en el Proyecto de Ley se refiere a los casos de organismos públicos o privados que otorguen fianzas o créditos para realizar actividades en contravención a lo establecido en esta Ley (Art. 63), particularmente, en contravención al Artículo 53 del Proyecto, en cuyo supuesto se prevé una multa como sanción.

De resto, el Proyecto no tipifica ninguna otra infracción, y deja indirectamente al Reglamento su establecimiento, al agregar el Artículo 59 que "las sanciones establecidas por vía reglamentaria serán elaboradas de acuerdo a los términos previstos en el presente Capítulo", lo cual en sí misma, es una previsión inconstitucional. La potestad sancionatoria, y el establecimiento de infracciones y sanciones es de reserva legal, y no puede ello dejarse al reglamento.

Debe destacarse, en todo caso, que como los supuestos de responsabilidad administrativa previstos en la Ley, pueden conllevar a la aplicación de sanciones no sólo a personas naturales (particulares o funcionarios) sino también a personas jurídicas, regulándose en el Proyecto el monto de la sanción de multa a aplicarse (Art. 62, Ord. 1) se establece la responsabilidad solidaria con la empresa, de los accionistas, socios, asociados, participantes o de cualquier otra forma, asociados con la persona jurídica, lo cual sin duda, es absolutamente exagerado y contrario al régimen de las sociedades en derecho privado. (Art. 62, Ord. 2).

*b. Las sanciones*

Pero además de ser el Proyecto completamente impreciso en materia de infracciones, también lo es en relación a las sanciones administrativas y su aplicación.

En efecto, las "sanciones aplicables" de acuerdo a la Ley se definen en el Artículo 60, como principales y accesorias, así:

"Son principales:

1. La multa
2. El arresto
3. La inhabilitación para gestionar y obtener permisos, licencias o autorizaciones para la realización de actividades previstas por el Plan Nacional de Ordenación del Territorio y por los planes en que se desagrega".

"Serán sanciones accesorias:

1. El comiso de los instrumentos con que se cometió la infracción;

2. La inhabilitación temporal o definitiva para ejercer funciones o empleos públicos;
3. La disolución de la sociedad;
4. La restitución del daño causado”.

El Proyecto, además, en cuanto a las multas, regula imperfectamente su monto calculado porcentualmente (20% al 60%) sobre el monto de los daños causados (Art. 65), los cuales deben determinarse por peritos (Art. 64); su recaudación administrativa (Art. 66); su cobro judicial en caso de que no sea satisfecha administrativamente (Art. 61); y la remisión al reglamento para el establecimiento de los procedimientos administrativos para su aplicación (Art. 67).

Esta es, en definitiva, la regulación de las sanciones, lo cual, en sí misma, no sólo es absolutamente deficiente, sino que abre las puertas a la inconstitucionalidad.

En efecto, tal como está redactado el Título VIII del Proyecto, este sería inaplicable, pues no se determina (salvo el caso del Artículo 63) la sanción correspondiente a cada infracción. Sólo se establece, en genérico, que la violación de los planes es una infracción y se enumeran las sanciones, pero no se indica qué sanción se aplica en caso de cada infracción. No puede quedar a juicio de la autoridad administrativa escoger cualquiera de las sanciones principales o accesorias, para aplicarlas a un infractor, sobre todo si se tiene en cuenta la desproporción de las mismas. Sólo, como ejemplo, se debe destacar dentro de las denominadas “sanciones accesorias” la posibilidad de imponer una “**inhabilitación definitiva para ejercer funciones o empleos públicas**”, lo cual, además de ser una sanción perpetua, es violatoria del derecho constitucional a ejercer funciones públicas.

Por otra parte, la imprecisión de las sanciones que corresponden a las infracciones, lo cual conlleva la inaplicabilidad directa de la Ley, confirma la remisión indirecta a los reglamentos para establecer infracciones lo cual, en nuestro criterio, es inconstitucional. Definitivamente, la limitación de los derechos de los particulares o funcionarios, no pueden estar sujetos a prescripciones reglamentarias que puedan, en algún caso, por ejemplo, imponer inhabilitaciones para ejercer derechos o a la disolución de personas jurídico-privadas.

El Proyecto, además, remite al reglamento en cuanto a la regulación de los procedimientos administrativos para la aplicación de las sanciones (Art. 67).

Por último, debe señalarse que la responsabilidad administrativa que consagra el Proyecto de Ley es independiente de las otras responsabilidades previstas en las leyes especiales, por lo que las sanciones que el Proyecto establece, deben ser aplicadas sin perjuicio de las consagradas en las leyes especiales (Art. 68).

## V. EL REGIMEN DEL DERECHO DE PROPIEDAD Y LA ORDENACION DEL TERRITORIO

Una de las piezas fundamentales del régimen jurídico de la Ordenación del Territorio es el establecimiento de un régimen del derecho de propiedad que asegure la ejecución de dicha política a los efectos de lograr los objetivos planteados en el Artículo 2º del Proyecto.

A tal efecto, éste establece dos aspectos respecto de dicho régimen: en primer lugar, la vinculación de la propiedad a los planes; y en segundo lugar, las limitaciones legales a la propiedad con ocasión de la Ordenación del Territorio, con fundamento en el principio constitucional del Artículo 99, el cual se reitera en el Artículo 55 del Proyecto al prescribir que “En virtud de su función social, la propiedad estará sometida a las contribuciones, limitaciones y obligaciones que se deriven de dichos planes”, lo cual, como se verá, va más allá de lo prescrito constitucionalmente.

### 1. *La vinculación de la propiedad por los planes y la exclusión de indemnizaciones*

El Artículo 6 del Proyecto, en efecto, establece que los planes “son de **obligatorio** cumplimiento tanto para los organismos públicos como para los particulares”.

Esta obligatoriedad se reitera en el Artículo 21, al señalarse que “**los particulares y las Entidades de carácter privado están obligados** al cumplimiento de las disposiciones contenidas en los planes de ordenación del territorio”.

El principio se reitera en el Artículo 55, al precisarse que “los planes de ordenación del territorio regulan el **uso del derecho de propiedad**, quedando ésta **vinculada** al destino fijado por los mismos”.

Esta vinculatoriedad de la propiedad por los planes implica, por tanto, una limitación al uso de la misma, el cual no es libre como lo consagra el Código Civil, sino que está determinado o fijado por la autoridad pública en los planes, en los mismos términos que la zonificación local fija el uso de la propiedad urbana.

La consecuencia de esta vinculación de la propiedad es la que establece el Artículo 55 de la Ley, al consagrar que no dan “lugar a indemnización las imposiciones” que resulten de la determinación de los usos de la propiedad por los planes de ordenación del territorio, y por los Reglamentos de Uso que por ejemplo, deben dictarse respecto de las áreas bajo régimen de Administración Especial (Art. 27).

## 2. *La limitación legal a la propiedad en las Areas bajo Régimen de Administración Especial y la exclusión de indemnizaciones*

De acuerdo al Artículo 99 de la Constitución, al garantizarse el derecho de propiedad, se precisa que:

“En virtud de su función social la propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que **establezca la Ley** con fines de utilidad pública y social”.

La verdadera garantía de la propiedad que la Constitución establece, por tanto, está en que las contribuciones, restricciones y obligaciones a la propiedad sólo pueden ser establecidas **por el Legislador**.

En consecuencia, consideramos que es inconstitucional el texto del aparte del Artículo 55 del Proyecto que establece que:

“En virtud de su función social, la propiedad estará sometida a las contribuciones, limitaciones y obligaciones que se deriven de dichos planes”.

No puede el legislador endosar a las autoridades administrativas que deben aprobar los planes de ordenación del territorio, el establecimiento de

las contribuciones, limitaciones y obligaciones que estimen convenientes, y al pretenderlo hacer en una norma de este tipo, ésta sería violatoria de la **garantía** constitucional de la propiedad.

Insistimos, el Legislador puede establecer las contribuciones, restricciones y obligaciones en ley, dándole contenido a la expresión función social, pero no puede delegar a los órganos administrativos esa tarea de la reserva legal, como se pretende en el Proyecto.

Ahora bien, de acuerdo a esto, el propio Proyecto establece directamente algunas limitaciones a la propiedad, excluyendo derecho alguno a indemnización. Así se establece expresamente en los Artículos 25, 55 y 56.

En efecto, el Artículo 25, al regular las **áreas bajo régimen de administración especial**, como aquellas que se encuentran sometidas a un régimen especial de manejo, precisa que este régimen especial de manejo

“constituye una limitación legal a la propiedad que no producirá indemnización alguna, salvo en los casos que se acuerde expresamente en esta Ley o en otras leyes especiales”.

El principio se reitera en el Artículo 56, también respecto de las áreas bajo régimen de administración especial, en la forma siguiente:

“Las prohibiciones, limitaciones y obligaciones que se deriven de las declaratorias establecidas en el Artículo 25 no darán lugar a indemnización”.

Por supuesto, las limitaciones establecidas en los Reglamentos de Uso que debe dictar el Ejecutivo Nacional respecto de las mencionadas áreas (Art. 27) no dan derecho a indemnización.

### *3. Las indemnizaciones y expropiaciones*

Sin embargo, el principio de que las limitaciones legales a la propiedad derivadas de la declaratoria de ciertas áreas territoriales como Areas bajo Régimen de Administración Especial, no dan derecho a indemnización encuentra en el Artículo 56 su propia excepción:

“Cuando el propietario se vea perjudicado de manera cierta **directa e individualizada en sus derechos de uso legalmente adquiridos**, será procedente la indemnización o, según los casos, la expropiación. La estimación y pago de estas indemnizaciones se efectuará de conformidad con las disposiciones de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social y con las demás normas especiales que se dicten sobre la materia”.

En particular, los planes de ordenación del territorio darán origen a la necesidad de indemnizar, cuando afecten derechos adquiridos con anterioridad a la aprobación de los mismos.

Así lo dispone expresamente el Artículo 74 del Proyecto:

**Artículo 74.-** Todos los derechos de uso adquiridos con anterioridad a la aprobación de los planes de ordenación del territorio para ser cambiados deberán ser indemnizados, de acuerdo al proceso que se establece en el Reglamento de esta Ley.

Sin embargo, la remisión al reglamento no parece lo más adecuado, cuando se está regulando una materia vinculada al derecho de propiedad.

Por otra parte, en cuanto a la expropiación, de acuerdo al Proyecto, los planes de ordenación del territorio dan origen a la misma, respecto de determinados inmuebles, cuando se trate de construcción de desarrollo de infraestructura, obras de equipamiento territorial o de cualquier uso público que afecten propiedades privadas. En estos casos, el Artículo 58 establece un plazo máximo de vigencia de la afectación expropiatoria de la propiedad de 4 años. Dicha norma establece lo siguiente:

**Artículo 58.-** Cuando con la promulgación de alguno de los planes a que hace referencia la presente Ley, se afecten terrenos de propiedad privada para el desarrollo de infraestructura, obras de equipamiento territorial o de cualquier uso público, se indicará el plazo dentro del cual el Estado deberá adquirir esos terrenos. En caso de que el plazo sea superior a cuatro (4) años, se deberá establecer el régimen transitorio de uso de la propiedad afectada.

**Parágrafo Unico:** Vencido el plazo de adquisición fijado por el Estado sin que se haya procedido a la compra de los bienes afectados,

el organismo competente establecerá un régimen de uso transitorio compatible con los fines a los cuales está destinado el inmueble. La falta de establecimiento de dicho régimen de uso transitorio, dará lugar a la indemnización correspondiente a favor del propietario afectado.

Se garantiza, así, los derechos de los propietarios contra las afectaciones eternas, y la posibilidad de un uso transitorio compatible, cuya no determinación da origen, inclusive, a una indemnización.

#### 4. *Las contribuciones a la propiedad*

El Proyecto, por último, establece en forma evidentemente insuficiente e inocua el principio de la contribución de mejoras a la propiedad por razón de la ordenación del territorio. El Artículo 57, en efecto, establece lo siguiente:

“Artículo 57.- Los mayores valores que adquieran las propiedades en virtud de los cambios de uso o de intensidad de aprovechamiento con que se ven favorecidos por los planes de ordenación del territorio, serán recuperados por el Estado en la forma que establezcan las disposiciones especiales sobre la materia”.

No tiene sentido esta declaración inocua. Al contrario, el Proyecto debería contener las normas básicas para poder establecer esa contribución de mejoras.

## VI. CONCLUSIONES

Del estudio que se ha hecho del Proyecto de Ley sobre Ordenación del Territorio y de los comentarios formulados anteriormente puede señalarse que el texto aprobado en la Cámara de Diputados no satisface realmente las exigencias de una legislación sobre Ordenación del Territorio. El Proyecto tiene, en efecto, una serie de deficiencias e imperfecciones, que se enumeran a continuación:

### 1. *Algunas deficiencias del Proyecto*

En cuanto a las deficiencias podemos destacar las siguientes:

1. Faltan normas que definan con mayor precisión el ámbito y objetivos de la política de ordenación del territorio y su interrelación con obras políticas del sector público, que quedarían condicionadas por aquella.
2. Faltan normas que garanticen los derechos de los particulares en el proceso de elaboración de los planes de ordenación territorial y urbanística, teniendo en cuenta la imperatividad esencial de los mismos.
3. Faltan normas que vinculen con precisión al Plan Nacional de Ordenación del Territorio con los Planes Sectoriales de desarrollo económico y social y con el Plan de la Nación.
4. Faltan normas que garanticen la imperatividad de los Planes respecto del sector público, en la misma forma que respecto del sector privado se prevé la Certificación Nacional de Uso.
5. Faltan normas que establezcan la desagregación del Plan Nacional en Planes Nacionales particulares, como el Plan de Aprovechamiento de Recursos Hidráulicos, el Plan de Vialidad, de Transporte, etc.
6. Faltan normas que definan el sistema de regionalización administrativa, es decir, que determinen las Regiones, su creación, su propósito y sus consecuencias administrativas de manera que se formalicen y adquieran rango legal muchas de las normas del Reglamento de Regionalización.
7. Faltan normas que regulen el contenido de los planes de desarrollo urbano local.
8. Faltan normas que regulen los Planes Especiales, particularmente en las Areas de Régimen Administrativo Especial, que constituyen una pieza fundamental de la regulación del Proyecto.
9. Faltan normas que regulen con precisión la incidencia de la Ley en las competencias del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables; su carácter derogatorio o sustitutivo respecto de las normas de la Ley Orgánica del Ambiente; y la repercusión del Plan Nacional de Ordenación del Territorio respecto del Plan Nacional de Conservación, Protección y Mejoramiento del Ambiente prevista en esta Ley.
10. Faltan normas que regulen con alguna claridad el régimen de las Autoridades Unicas.

11. Faltan normas que regulen con precisión las infracciones administrativas y la aplicación de sanciones, lo cual no puede quedar al Reglamento.

12. Faltan normas relativas a la contribución de mejoras derivadas de la ordenación del territorio.

## 2. *Algunas imperfecciones del Proyecto*

En cuanto a las imperfecciones del Proyecto, deben destacarse las siguientes:

1. Hay imprecisión en la determinación de la autoridad competente para aprobar los Planes de las Areas bajo Régimen Administrativo Especial.

2. No se encuentra justificación ni encuadramiento en nuestro sistema constitucional de separación de poderes, a la participación del "órgano idóneo de la Cámara de Diputados" en la elaboración de los Planes, además de que se trata de una indicación imprecisa.

3. Hay una tendencia a la atribución de competencias en materia de Planificación a órganos colegiados (Comisión Nacional y Comisiones Regionales), lo cual puede conducir a su falta de operatividad administrativa.

4. El Proyecto establece un sistema administrativo de Ordenación Territorial excesivamente centralizado, tanto en materia de planificación como de gestión y control.

Se estima, al contrario, que las regulaciones de esta Ley, por su incidencia en el territorio, deberían significar una ampliación de competencias de los Estados de la Federación, con participación de sus órganos: los Gobernadores y las Asambleas Legislativas en el proceso administrativo de esta política.

5. Hay imprecisión en las respectivas competencias del Ministerio de Desarrollo Urbano y de los Concejos Municipales en la aprobación de los planes urbanísticos.

6. El Proyecto emplea terminología imprecisa al describir los entes públicos (Art. 21).

7. Hay contradicción entre los Artículos 21 y 22 en materia de obligatoriedad de los Planes para el sector público.

8. El sistema de administración múltiple de ordenación del territorio es impreciso (Art. 19) y contradictorio, al asignar sólo a veces, al Ejecutivo Nacional (Art. 49).

9. Las regulaciones concernientes a la Certificación Nacional de Uso están mal ubicadas en el Título VI del Territorio en las **Áreas Urbanas**, cuando el contenido de la regulación no permite reducir su aplicación sólo al uso de áreas urbanas. Además, el sistema regulado sobre esta Certificación es excesivamente centralista.

10. La regulación del Proyecto sobre las Autoridades Unicas es totalmente inadecuado, pues las reduce a ser entes de coordinación, lejos de ser autoridades (entes de integración de competencias), y únicas; y no prevé un mecanismo adecuado de iniciativa para su creación.

Por otra parte, la requisición al Reglamento para su regulación, es improcedente, pues ello debe ser materia legal.

11. La remisión al Reglamento para la determinación de las infracciones a la Ley y la aplicación de sanciones es improcedente e inconstitucional, por tratarse de una materia de reserva legal.

12. Las sanciones enumeradas en la ley no han sido adecuadamente meditadas, ya que algunas serían inclusive inconstitucionales, como la inhabilitación definitiva (permanente) para ocupar funciones públicas.

13. La responsabilidad solidaria de accionistas y asociados de empresas con la propia empresa es una regulación excesiva, contraria al régimen societario del Código de Comercio.

14. Las regulaciones concernientes a la propiedad requieren de ajustes, pues inclusive algunas son inconstitucionales (Art. 55) pues las limitaciones al derecho son materia de reserva legal.

15. No puede dejarse al Reglamento la determinación del procedimiento para establecer las indemnizaciones a que puedan tener derecho los propietarios (Art. 49).

En base a las consideraciones formuladas, propusimos a la Comisión que estimara que el Proyecto debía ser reformulado para que cumpliera a cabalidad el cometido que está llamado a lograr en el proceso de ordenación de la ocupación del territorio nacional.

## SEGUNDA PARTE

### PROPUESTAS DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY

En base a lo expuesto en la Primera Parte de este Informe, propusimos a la Comisión Especial del Senado para el estudio del Proyecto de Ley de Ordenación del Territorio que considerara que al texto aprobado por la Cámara de Diputados con fecha 24 de noviembre de 1982 y aprobado en primera discusión por el Senado, debían introducirse una serie de modificaciones que se formulan a continuación.

Antes, sin embargo, insistimos en que a la Ley debía atribuírsele la categoría de Ley Orgánica, es decir, debía ser una **Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio**, pues los aspectos que se buscaba regular en ella inciden, materialmente, sobre todas las actividades públicas sectoriales: localización y promoción industrial, desarrollo urbano, explotación de recursos naturales, desarrollo agrícola, sistema de ciudades, sistemas de transporte, protección del ambiente, desarrollo regional, etc. Por tanto, sus normas deben tener una jerarquía legal superior a las que regulen las materias sectoriales. Además, ello era necesario, como se ha dicho, porque la ley que regulase la Ordenación del Territorio habría de derogar necesariamente normas de la Ley Orgánica del Ambiente, que es una ley orgánica.

Estimamos que la Comisión debió estar consciente, sin embargo, del hecho de que la Cámara de Diputados, al comenzar la discusión del Proyecto, no le dio con el voto de la mayoría absoluta de sus miembros, tal carácter de Orgánica ni lo hizo el Senado al darle la primera discusión. Para hacerse ello en el Senado, debía reiniciarse la discusión del Proyecto, y seguirse el mismo procedimiento que se desarrolló respecto del Código Orgánico Tributario; o, en virtud de que se propone en la Tercera Parte la reformulación total del proyecto, el Senado podría iniciar su discusión como un proyecto nuevo. Se optó por la primera alternativa, y el Senado levantó la sanción a la primera discusión, dándole el carácter de Orgánica al representarse el Proyecto.

Ahora bien, en cuanto a las modificaciones al Proyecto, propusimos a la Comisión Especial del Senado, las siguientes:

## I. VINCULACION DE LA ORDENACION DEL TERRITORIO A LA ESTRATEGIA GENERAL DE DESARROLLO DEL PAIS

Se propone modificar el Artículo 1º a los efectos de vincular el proceso de ordenación del territorio con la estrategia del desarrollo integral del país, en los siguientes términos:

### TITULO I

#### DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1.- La presente Ley tiene por objeto establecer, dentro de la estrategia del desarrollo integral de la Nación, las disposiciones que regirán el proceso de ordenación del territorio.

## II. CONCEPTO DE LA ORDENACION DEL TERRITORIO

El Artículo 2 quedaría con la misma redacción así:

Artículo 2.- A los efectos de esta Ley, se entiende por ordenación del territorio la regulación y promoción de la localización de los asentamientos humanos, de las actividades económicas y sociales de la población, así como el desarrollo físico espacial, con el fin de lograr una armonía entre el mayor bienestar de la población, la optimización de la explotación y uso de los recursos naturales y la protección y valorización del medio ambiente como objetivos fundamentales del desarrollo integral.

## III. AMBITO DE LA ORDENACION DEL TERRITORIO

En virtud de que la materia que busca regular la Ley es novedosa desde el punto de vista legislativo, se propone agregar a continuación del Artículo 2, un nuevo Artículo que, con el N° 3, tendría la siguiente redacción:

Artículo 3.- A los efectos de la presente Ley Orgánica, la ordenación del territorio comprende:

- 1º. La definición de los mejores usos de los espacios de acuerdo a sus capacidades, condiciones específicas y limitaciones ecológicas;
- 2º. El establecimiento de criterios prospectivos y de los principios que orienten los procesos de urbanización, industrialización, desconcentración económica y poblamiento;
- 3º. La mejor distribución de la riqueza que beneficie prioritariamente a los sectores y regiones de menores ingresos y a las localidades menos favorecidas;
- 4º. El desarrollo regional armónico que permita corregir y superar el desequilibrio entre las grandes ciudades y el resto del país, y entre unas regiones y otras;
- 5º. El desarrollo agrícola y el ordenamiento rural integrados, para mejorar las condiciones de habitabilidad del campo y para la creación de la infraestructura necesaria para el fomento de la actividad del sector agropecuario;
- 6º. El proceso de urbanización y la desconcentración urbana, mediante la creación de las condiciones económicas, sociales y culturales necesarias que permitan detener el flujo migratorio a las ciudades;
- 7º. La desconcentración y localización industrial con el objeto de lograr un desarrollo económico más equilibrado y un racional aprovechamiento de los recursos naturales;
- 8º. La definición de los corredores y las grandes redes de transporte;
- 9º. La protección del ambiente y la conservación y racional aprovechamiento de las aguas, los suelos, el subsuelo, los recursos forestales y demás recursos naturales renovables y no renovables, en función de la ordenación del territorio;
10. La descentralización y desconcentración administrativa regional, a los efectos de lograr una más adecuada participación de las regiones y de los Estados y Municipios en las tareas del desarrollo nacional;

11. El fomento de iniciativas públicas y privadas que estimulen la participación ciudadana en los problemas relacionados con la ordenación del territorio y la regionalización;
12. Cualesquiera otras actividades que se consideren necesarias al logro del objeto de la Ley.

#### IV. ACTUACIONES PUBLICAS EN MATERIA DE ORDENACION DEL TERRITORIO

Se propone modificar el Artículo 3 a los efectos de precisar mejor las actuaciones públicas en la materia el cual, con el N° 4, quedaría redactado así:

Art. 4.- Las actuaciones de los órganos públicos en materia de ordenación del territorio comprenden:

- a. La elaboración y aprobación de los planes de ordenación del territorio;
- b. La gestión, ejecución y control de dichos planes; y
- c. La adopción de las normas reglamentarias que sean necesarias a esos efectos.

#### V. LOS PLANES DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

Se propone modificar el Artículo 4, a los efectos de clarificar con mayor precisión los diversos planes de ordenación del territorio el cual, con el N° 5, tendría la siguiente redacción:

Artículo 5.- Son instrumentos básicos de la ordenación del territorio, el Plan Nacional de Ordenación del Territorio y los planes en los cuales éste se desagrega:

- a. Los Planes Regionales de Ordenación del Territorio.
- b. Los planes nacionales de aprovechamiento de los recursos naturales y los demás planes sectoriales especiales.

- c. Los planes de ordenación urbanística.
- d. Los planes de las áreas bajo el Régimen de Administración Especial.
- e. Los demás planes de la ordenación del territorio que demande el proceso de desarrollo integral del país.

## VI. LA SUPREMA AUTORIDAD DE LA ORDENACION DEL TERRITORIO.

El Artículo 5 pasaría a tener el N° 6, con el siguiente texto:

Artículo 6.- El Presidente de la República, en Consejo de Ministros, ejercerá la suprema autoridad de la ordenación del territorio.

## VII. PUBLICACION Y OBLIGATORIEDAD DE LOS PLANES.

Se propone modificar el Artículo 6, el cual con el N° 7, tendría la siguiente redacción:

Artículo 7.- Los planes previstos en esta Ley, así como sus modificaciones, entrarán en vigencia una vez publicados sus actos de aprobación definitiva en la Gaceta Oficial que corresponda al organismo competente, y son de obligatorio cumplimiento tanto para los organismos públicos como para los particulares.

## VIII. VINCULACION DE LA PLANIFICACION TERRITORIAL CON EL SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACION

Se propone agregar un nuevo Capítulo I al Título II (cuyo título se ampliaría), con el título de Disposición General, para vincular la planificación de la ordenación del territorio al Sistema Nacional de Planificación, el cual contiene un nuevo Artículo que, con el N° 8, tendría la siguiente redacción:

TITULO II  
*DE LA PLANIFICACION  
DE LA ORDENACION DEL TERRITORIO*

CAPITULO I

*DISPOSICION GENERAL*

Artículo 8.- La planificación de la Ordenación del Territorio forma parte del proceso de planificación del desarrollo integral del país, por lo que todas las actividades que se desarrollan a los efectos de la planificación de la ordenación del territorio deberán estar sujetas a las normas que rijan para el Sistema Nacional de Planificación.

IX. EL PLAN NACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

El anterior Capítulo I del Título II pasaría a ser el Capítulo II de dicho Título, y se propone modificar el Artículo 7º, el cual con el Nº 9, tendría la siguiente redacción:

CAPITULO II

*DEL PLAN NACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO*

Artículo 9.- El Plan Nacional de Ordenación del Territorio es un instrumento a largo plazo que sirve de marco de referencia espacial, a los planes económicos de desarrollo integral del país y a los planes sectoriales adoptados por el Estado, y contiene las grandes directrices en las siguientes materias:

1. Los usos primordiales y prioritarios a que deben destinarse las amplias áreas del territorio nacional, su litoral y los espacios marinos de su influencia de acuerdo a sus potencialidades económicas, condiciones específicas y capacidades ecológicas;
2. La localización de las principales actividades industriales, agropecuarias, mineras y del sector servicios;

3. La orientación del proceso de urbanización y del sistema de ciudades;
4. El señalamiento de los espacios sujetos a un régimen especial de conservación, defensa y mejoramiento del ambiente y de las medidas de protección a adoptar con tales objetivos;
5. El señalamiento de las áreas en las cuales se deban establecer limitaciones derivadas de las exigencias de seguridad y defensa, y la armonización de los usos del espacio con los planes que a tal efecto se establezcan;
6. Las políticas para la administración de los recursos naturales;
7. La identificación y régimen de explotación de los recursos naturales en función de la producción energética y minera;
8. El señalamiento y la localización de las grandes obras de infraestructura relativas a energía, comunicaciones terrestres, marítimas y aéreas; aprovechamiento de recursos hidráulicos; saneamiento de grandes áreas y otras análogas;
9. La orientación de los corredores de transporte;
10. La armonización de usos de los desarrollos rurales y turísticos;
11. La política de incentivos que coadyuve a la ejecución de los planes de ordenación del territorio.

**Parágrafo Unico:** El Plan Nacional de Ordenación del Territorio comprenderá, además las bases técnicas y económicas para la ejecución del propio Plan, las cuales se formularán en concordancia con la dinámica del desarrollo integral del país.

## X. LOS PLANES REGIONALES DE ORDENACION DEL TERRITORIO Y LAS REGIONES.

El Capítulo II del Título II pasaría a ser el Capítulo III de dicho Título, y se agrega un nuevo Artículo con el N<sup>o</sup> 10, con el siguiente texto:

Artículo 10.- A los efectos de la ordenación del territorio y conforme se indica en los Artículos 61 y 62 de esta Ley, el territorio nacional se dividirá en regiones cuyo ámbito territorial podrá o no coincidir con el territorio de las entidades federales.

El establecimiento de las Regiones deberá hacerse por el Presidente de la República en Consejo de Ministros.

## XI. CONTENIDO DE LOS PLANES REGIONALES

Se propone modificar el encabezamiento del Artículo 8, el cual con el N° 11, tendrá la siguiente redacción:

Artículo 11.- En cada una de las regiones se dictará un Plan Regional de Ordenación del Territorio como instrumento a largo plazo, que desarrolle las directrices del Plan Nacional de Ordenación del Territorio en el ámbito de la respectiva región, en las siguientes materias:

1. Los usos a que debe destinarse prioritariamente el territorio regional, de acuerdo a sus potencialidades económicas, condiciones específicas y capacidades ecológicas;
2. La localización de las principales actividades industriales, agropecuarias, mineras y del sector servicios;
3. La orientación del proceso de urbanización y del sistema regional de ciudades;
4. El señalamiento de los espacios sujetos a un régimen especial de conservación, defensa y mejoramiento del ambiente;
5. La armonización de los usos del espacio con los planes de seguridad y defensa;
6. Las políticas regionales para la administración de los recursos naturales;
7. La política de incentivos que coadyuve a la ejecución de los planes regionales de ordenación del territorio;

8. La identificación y régimen de explotación de los recursos naturales, en función de la producción energética y minera;
9. La localización de los proyectos de infraestructura de carácter regional y estatal; y
10. La orientación de las redes regionales de transporte y comunicaciones.

## XII. LA JERARQUIA DEL PLAN REGIONAL Y SU DESGLOSE

Se propone agregar dos nuevos artículos, con los Nos. 12 y 13 y el siguiente texto:

Artículo 12.- Los Planes Regionales de Ordenación del Territorio podrán aprobarse aun cuando no se haya dictado con anterioridad el Plan Nacional, pero de producirse la sanción de este último, se procederá automáticamente a la adaptación de los Planes Regionales.

Artículo 13.- En las diversas regiones, cuando el territorio de las mismas englobe el de más de una Entidad Federal, el Plan Regional de Ordenación del Territorio podrá desglosarse en Planes Estadales que desarrollarán en cada Estado las directrices del Plan Regional, en relación a las mismas materias de éstos.

## XIII. LOS PLANES SECTORIALES ESPECIALES

Se propone agregar un nuevo Capítulo al Título II, el IV, con el título De los Planes Sectoriales Especiales, el cual tendría un artículo que, con el N° 14, quedaría con la siguiente redacción:

### CAPITULO IV

#### DE LOS PLANES SECTORIALES ESPECIALES

Artículo 14.- Los Planes Sectoriales Especiales y, en particular, los planes de desarrollo agrícola y reforma agraria, de explotación de los recursos naturales energéticos o mineros, de desarrollo industrial, de transporte, de construcciones y de equipamientos de interés público,

en su dimensión espacial deberán sujetarse a los lineamientos y directrices del Plan Nacional de Ordenación del Territorio y a los desarrollos de los mismos contenidos en los otros planes de ordenación del territorio.

#### XIV. LOS PLANES DE ORDENACION DE LAS AREAS BAJO REGIMEN DE ADMINISTRACION ESPECIAL.

Se propone agregar un nuevo Capítulo al Título II, el V, relativo a los planes de las Áreas bajo Régimen de Administración Especial, que sustituiría casi todo el Título IV de la Ley relativo a "De las Áreas bajo Régimen de Administración Especial" (Arts. 25 a 40), el cual tendría los siguientes artículos, con los Nos. 15 a 17:

#### CAPITULO V

##### *DE LOS PLANES DE ORDENACION DE LAS AREAS BAJO REGIMEN DE ADMINISTRACION ESPECIAL.*

Artículo 15.- Constituyen áreas bajo régimen especial, las áreas del territorio nacional que se encuentran sometidas a un régimen especial de manejo conforme a las leyes especiales, las cuales, en particular, son las siguientes:

- 1) Parques Nacionales
- 2) Zonas Protectoras;
- 3) Reservas Forestales;
- 4) Áreas Especiales de Seguridad y Defensa;
- 5) Reservas de Fauna Silvestre;
- 6) Refugios de Fauna Silvestre;
- 7) Santuarios de Fauna Silvestre;
- 8) Monumentos Naturales;

- 9) Zonas de Interés Turístico;
- 10) Areas sometidas a un régimen de administración especial consagradas en los Tratados Internacionales.

Artículo 16.- También se consideran Areas bajo Régimen de Administración Especial, las siguientes áreas del territorio nacional que se sometan a un régimen especial de manejo:

- 1) Las Areas de Manejo Integral de Recursos Naturales, compuestas por los espacios del territorio que respondan a alguna de las siguientes categorías:
  - a) Zonas de Reserva para la Construcción de Presas y Embalses compuestas por aquellas áreas que por sus especiales características y situación se consideren idóneas para la construcción de obras de presa y embalse.
  - b) Costas Marinas de Aguas Profundas compuestas por aquellas zonas marítimas que por sus especiales características y situación sean consideradas óptimas para el desarrollo de puertos de carga y embarque y comprenderán el área marítima que se delimite en el Decreto.
  - c) Habitats Acuáticos Especiales para Explotación o Uso Intensivo Controlado, compuestos por todas aquellas zonas tales como golfetes, albuferas, deltas, planicies cenagosas y otras similares que por sus riquezas marítimas, lacustres o fluviales, sean de especial interés para la Nación.
  - d) Areas Terrestres, Marinas, con Alto Potencial Energético y Minero, compuestas por todas aquellas zonas que contengan una riqueza energética y minera especial y que ameriten un régimen de preservación del medio compatible con la extracción de recursos esenciales para la Nación.
  - e) Zonas de Aprovechamiento Agrícola, compuestas por aquellas áreas del territorio nacional que por sus condiciones edafo-climáticas deben ser resguardadas para su explotación agrícola, dentro de un régimen de mayor o menor preserva-

ción. Según su potencial agrícola se distinguen las de Alto Potencial, referidas a zonas que por sus excepcionales condiciones agrícolas deben ser sometidas a una máxima preservación; las de Medio Potencial, referidas a zonas que reúnen las condiciones necesarias para ser declaradas como Zona Agrícola Especial según la Ley de la materia; y las de Bajo Potencial, referidas a las zonas sometidas a una menor preservación toda vez que para su explotación agrícola requieran la aplicación de tecnología especializada que subsane los factores limitantes de su potencial.

- f) Las planicies inundables compuestas por aquellos espacios del territorio nacional, adyacentes a los cursos de aguas superficiales y que para una dada probabilidad de ocurrencia son ocupados por los excesos de aguas que se desbordan de sus cauces naturales.
- 2) Las Areas Rurales de Desarrollo Integrado compuestas por aquellas zonas que deben ser sometidas a una estrategia de desarrollo fundamentada en la participación coordinada de las entidades públicas y la población rural organizada, con el objeto de concentrar y concertar esfuerzos hacia el logro de una auténtica prosperidad agropecuaria.
  3. Las Areas de Protección y Recuperación Ambiental, compuestas por todas aquellas zonas donde los problemas ambientales provocados o inducidos, bien por la acción del hombre o por causas naturales, requieran de un plan de manejo que establezca un tratamiento de recuperación o uno que elimine los fenómenos de degradación.
  4. Los Sitios de Patrimonio Histórico-Cultural o Arqueológico, compuestas por aquellas edificaciones de relevante interés nacional, los monumentos así como las áreas circundantes que constituyen el conjunto histórico, artístico y arqueológico correspondiente.
  5. Las Reservas Nacionales Hidráulicas compuestas por los territorios en los cuales estén ubicados cuerpos de agua, naturales o artificiales, que por su naturaleza, situación o importancia

justifiquen su sometimiento a un régimen de administración especial.

6. Las Areas de Protección de Obras Públicas, compuestas por las zonas de influencia de las construcciones públicas, que deben ser sometidas a usos conformes con los fines y objetos de la obra.
7. Las Areas Críticas con Prioridad de Tratamiento, integradas por aquellos espacios del territorio nacional que dadas sus condiciones ecológicas, requieren ser sometidas con carácter prioritario a un plan de manejo, ordenación y protección.
8. Las Areas Boscosas bajo protección compuestas por todas las zonas de bosques altos, primarios o secundarios, que existen en el territorio nacional.
9. Las Reservas de Biósfera compuestas por aquellas zonas en la que se combinan la presencia de biomásas naturales que deben ser preservadas por su alto valor científico y biológico, con la existencia de poblaciones locales caracterizadas por modos de vida en lo económico, social y cultural, que configuran un especial sistema de relaciones hombre-espacio.
10. Las áreas de fronteras, ordenadas conforme a la estrategia global contenida en el Plan Nacional de Seguridad y Defensa y conforme a las características propias de cada sector fronterizo.

Artículo 17.- Las áreas bajo régimen especial deberán establecerse por Decreto adoptado por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, en el cual deberá determinarse con la mayor exactitud los linderos de la misma; y los organismos responsables de su administración o manejo deberán demarcarlas dentro del plazo que se establezca en el correspondiente Decreto.

En el respectivo Decreto se ordenará la elaboración del plan respectivo, en el cual se establecerán los lineamientos, directrices y políticas para la administración de la correspondiente área, así como la orientación para la asignación de usos y actividades permitidas.

En todo caso, los usos previstos en dichos planes deben ser objeto de un reglamento especial, sin cuya publicación aquéllos no tendrán vigencia.

**Parágrafo Primero:** No se considerará incompatible someter a un mismo espacio del territorio a dos o más figuras de Areas bajo Régimen de Administración Especial, siempre y cuando ellas sean complementarias.

**Parágrafo Segundo:** La desafectación parcial o total de las áreas se podrá realizar cumpliéndose los mismos trámites y requisitos establecidos en este Artículo.

## XV. LOS PLANES DE ORDENACION URBANISTICA

Se propone agregar un nuevo Capítulo al Título II, el V, relativo a los planes de ordenación urbanística, cuyo contenido sustituye el Capítulo I del Título VI del proyecto relativo a "La Ordenación del Territorio en las Areas Urbanas" (Arts. 45 a 48), el cual tendría dos artículos que con los Nos. 18 y 19, tendrían la siguiente redacción:

### CAPITULO VI

#### DE LOS PLANES DE ORDENACION URBANISTICA

Artículo 18.- Los planes de ordenación urbanística serán la concreción espacial urbana del Plan Nacional de Ordenación del Territorio y del Plan Regional de Ordenación del Territorio correspondiente, según las previsiones de la legislación de la materia, cuando estos planes hayan sido aprobados; y se adoptarán dentro de los respectivos perímetros urbanos determinados conforme se indica en esta Ley.

Artículo 19.- Los planes de ordenación urbanística contendrán:

1. La delimitación, dentro del área urbana, de las áreas de expansión de las ciudades;
2. La definición del uso del suelo urbano y sus intensidades;

3. La determinación de los aspectos ambientales tales como la definición del sistema de zonas verdes y espacios libres y de protección y conservación ambiental, y la definición de los parámetros de calidad ambiental;
4. La ubicación de los edificios o instalaciones públicas y en especial, los destinados a servicios de abastecimiento, educacionales, deportivos, asistenciales, recreacionales y otros;
5. El sistema de vialidad urbana y el sistema de transporte colectivo y las principales rutas del mismo.
6. El sistema de drenaje primario.
7. Definición en el tiempo, de las acciones que los organismos públicos realizarán en el ámbito determinado por el Plan;
8. La precisión de las áreas o unidades mínimas de urbanización;
9. La determinación de los estándares y mínimos de dotación para servicios culturales, educativos, deportivos y recreacionales.

#### XVI. LA ORGANIZACION INSTITUCIONAL PARA LA ELABORACION Y APROBACION DE LOS PLANES.

Se propone establecer un nuevo Título, con el N° III sobre la Elaboración y Aprobación de los Planes de Ordenación del Territorio, el cual contendría un Capítulo I referente a la Organización Institucional; y se propone modificar el Artículo 9, el cual se dividiría en dos Artículos, los cuales con los Nos. 20 y 21, tendrían la siguiente redacción:

### TITULO III

#### DE LA ELABORACION Y APROBACION DE LOS PLANES DE ORDENACION DEL TERRITORIO

#### CAPITULO I

#### DE LA ORGANIZACION INSTITUCIONAL

Artículo 20.- Se crea la Comisión Nacional de Ordenación del Territorio, que estará presidida por el Jefe de la Oficina Central de

Coordinación y Planificación, y en la cual estarán representados los siguientes Despachos: el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables; los Ministerios de Relaciones Interiores, de Fomento, de Agricultura y Cria, Energía y Minas, de Transporte y Comunicaciones, de Desarrollo Urbano; y la Secretaría Permanente del Consejo Nacional de Seguridad y Defensa.

La Secretaría Técnica de esta Comisión radicará en el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables siendo dirigida por el representante de este Ministerio en la Comisión Nacional, con arreglo a lo que reglamentariamente se prevea.

Artículo 21.- En cada región se crea una Comisión Regional de Ordenación del Territorio presidida por el organismo que ejerza las funciones de planificación regional, y en la cual estarán representados los siguientes organismos: la Corporación de Desarrollo Regional; los Ministerios del Ambiente y los Recursos Naturales Renovables, de Agricultura, Energía y Minas, de Transporte y Comunicaciones, de Desarrollo Urbano, de la Defensa, y las Gobernaciones de los Estados que integren la región.

La Secretaría Técnica de esta Comisión corresponderá al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, quien proveerá los medios necesarios, de acuerdo con las disposiciones que reglamentariamente se establezcan.

## XVII. LA COMPETENCIA DE LAS COMISIONES NACIONALES Y REGIONALES

Se propone modificar el Artículo 9, el cual se dividiría en dos Artículos que, con los Nos. 22 y 23, tendrían la siguiente redacción:

Artículo 22.- Es competencia de la Comisión Nacional de Ordenación del Territorio:

1. Coordinar e impulsar la formulación del Plan Nacional de Ordenación del Territorio;
2. Conocer, revisar y aprobar la propuesta del Plan Nacional de Ordenación del Territorio;

3. Asegurar la adecuación de los planes previstos en esta Ley con las previsiones del Plan Nacional de Ordenación del Territorio;
4. Someter el Plan Nacional de Ordenación del Territorio a un proceso de consulta a través del mecanismo que al efecto determine el reglamento. Se cuidará que estén incluidos representantes de organismos públicos y privados, nacionales y regionales que integren los diferentes sectores del país.
5. Conocer y pronunciarse sobre la adecuación de los grandes proyectos de infraestructura a las directrices establecidas en el Plan Nacional de Ordenación del Territorio.
6. Someter el Plan Nacional de Ordenación del Territorio a la aprobación del Presidente de la República en Consejo de Ministros.

Artículo 23.- Es competencia de las Comisiones Regionales de Ordenación del Territorio:

1. Coordinar e impulsar la formulación del Plan Regional de Ordenación del Territorio, de acuerdo, en su caso, a las directrices del Plan Nacional de Ordenación del Territorio;
2. Conocer, revisar y aprobar la propuesta del Plan Regional de Ordenación del Territorio;
3. Asegurar la adecuación del Plan Regional de Ordenación del Territorio con las previsiones del Plan Nacional de Ordenación del Territorio;
4. Solicitar la opinión de las Asambleas Legislativas que integren la región, sobre el Plan Regional de Ordenación del Territorio. Esta consulta es obligatoria, pero las opiniones emitidas no son vinculantes;
5. Asegurar la adecuación de los Planes que formulen los Estados que conformen la región con las previsiones del Plan Regional de Ordenación del Territorio;

6. Someter el Plan Regional de Ordenación del Territorio a un proceso de consulta a través del mecanismo que al efecto determine el reglamento. Se cuidará que estén incluidos representantes de organismos públicos y privados; regionales, estatales y municipales que integren los diferentes sectores de la región.
7. Someter el Plan Regional de Ordenación del Territorio a la aprobación conjunta de los Gobernadores de los Estados que integren la región.
8. Conocer y pronunciarse sobre la adecuación de los proyectos de infraestructura a las directrices establecidas en el Plan Regional de Ordenación del Territorio.

#### XVIII. LA REPRESENTACION DE LAS COMISIONES

Se propone modificar el Artículo 12 el cual con el N° 24, tendrá la siguiente redacción:

Artículo 24.- Corresponde a los Presidentes de la Comisión Nacional de Ordenación del Territorio y de las Comisiones Regionales de Ordenación del Territorio, ejercer la representación de éstas a todos los efectos.

#### XIX. LAS SECRETARIAS TECNICAS DE LAS COMISIONES

Se propone modificar el Artículo 11, el cual con el N° 25, quedaría redactado así:

Artículo 25.- Las Secretarías Técnicas de la Comisión Nacional de Ordenación del Territorio y de las Comisiones Regionales de Ordenación del Territorio coordinarán, según el caso, la participación de los diferentes organismos en la realización de los estudios e informes técnicos necesarios para asegurar los objetivos de la Comisión respectiva y, en especial, la elaboración de las propuestas del Plan Nacional de Ordenación del Territorio y de los Planes Regionales de Ordenación del Territorio, según el caso. Asimismo, mantendrán un sistema de información sobre la materia objeto de esta Ley.

## **XX. LA SIMPLIFICACION INSTITUCIONAL Y LA ELIMINACION DE LAS INTERFERENCIAS PARLAMENTARIAS**

De acuerdo a lo señalado, a los efectos de simplificar la organización administrativa y eliminar las interferencias parlamentarias no autorizadas constitucionalmente, se propone eliminar los Artículos 13 y 14 del Proyecto.

## **XXI. LA ELABORACION DE LOS PLANES**

Se propone establecer un Capítulo II dentro del nuevo Título III con el título De la Elaboración de los Planes, sustitutivo de parte del Capítulo IV del Título II de la Ley, y se agregaría un nuevo artículo, el cual con el N° 26 tendría la siguiente redacción:

### **CAPITULO II**

#### **DE LA ELABORACION DE LOS PLANES**

**Artículo 26.-** La elaboración del Plan Nacional de Ordenación de Territorio y de los Planes Regionales de Ordenación del Territorio se realizarán mediante un proceso de coordinación interinstitucional, multidisciplinario y permanente.

A tal efecto, las Secretarías Técnicas de las Comisiones respectivas elaborarán las propuestas del Plan y con tal fin, recibirán de los organismos competentes los informes técnicos y estudios necesarios para asegurar el cumplimiento de todos los aspectos que deben ser desarrollados por el Plan.

## **XXII. LAS CONSULTAS INTERSECTORIALES**

Se propone agregar un nuevo Artículo con el N° 27, el cual tendría el texto siguiente:

**Artículo 27.-** La Comisión Nacional de Ordenación del Territorio y las Comisiones Regionales de Ordenación del Territorio durante la etapa de elaboración de los planes respectivos, incorporarán a sus discusiones, conforme lo determine el Reglamento, a representantes de los organismos públicos y privados nacionales, regionales,

estadales y municipales, según los casos, que integren los diferentes sectores interesados.

En todo caso, con el objeto de garantizar la participación de todos los niveles de la Administración Pública y de la colectividad en general, en la elaboración de los Planes, las Secretarías Técnicas durante la elaboración de la propuesta, adelantarán un amplio proceso de consulta, de conformidad con lo establecido en el Reglamento.

### XXIII. LAS AUDIENCIAS PUBLICAS

Se propone agregar un nuevo Artículo con el N° 28, el cual tendría el texto siguiente:

Artículo 28.- Elaborada la propuesta del Plan Nacional de Ordenación del Territorio y de los Planes Regionales de Ordenación del Territorio y sometida al conocimiento de las Comisiones Nacionales o Regionales, respectivamente, se someterá al conocimiento público con el objeto de oír la opinión de los interesados, y recibir los aportes de la comunidad debidamente organizada.

El proceso de consulta sobre la propuesta se efectuará a través de los distintos organismos representativos de la colectividad, de conformidad con el procedimiento establecido en el Reglamento.

### XXIV. LA ELABORACION DE LOS PLANES URBANISTICOS

Se propone agregar dos nuevos Artículos concernientes a la elaboración de los planes urbanísticos, que con los Nos. 29 y 30, tendrían el siguiente texto:

Artículo 29.- En la etapa de estudio y elaboración de los planes de ordenación urbanística, de acuerdo con las previsiones de la Ley, se tomarán en cuenta las directrices provenientes de los organismos competentes y se consultará, según corresponda, a los organismos públicos nacionales y municipales de prestación de servicios públicos.

Artículo 30.- Antes de su aprobación definitiva, los planes de ordenación urbanística serán sometidos, de conformidad con la

legislación de la materia, a un período de audiencia pública a fin de que los interesados puedan conocerlos y emitir observaciones sobre los mismos.

## XXV. LA ELABORACION DE LOS PLANES SECTORIALES ESPECIALES

Se propone agregar dos nuevos Artículos concernientes a la elaboración de los planes sectoriales especiales y a los planes de las áreas sometidas a Régimen de Administración Especial, con los Nos. 31 y 32 y la redacción siguiente:

Artículo 31.- Los planes sectoriales especiales serán elaborados por los Despachos ministeriales competentes en cada sector conforme a la Ley Orgánica de la Administración Central, y en su elaboración deben seguirse, conforme lo determine el Reglamento, las previsiones de participación y consultas previstas en los Artículos 27 y 28.

Artículo 32.- Los planes de ordenamiento de las Areas bajo Régimen de Administración Especial serán elaborados bajo la coordinación de los organismos competentes para la administración de cada una de ellas, con sujeción a los lineamientos y directrices del Plan Nacional de Ordenación del Territorio y de los Planes Regionales de Ordenación del Territorio.

En el proceso de elaboración, el proyecto de Plan deberá ser sometido al conocimiento público con el objeto de oír la opinión de los interesados, y recibir los aportes de la comunidad debidamente organizada, todo lo cual se hará de conformidad con lo establecido en el Reglamento.

## XXVI. LA APROBACION DEL PLAN NACIONAL

Se propone agregar un Capítulo III dentro del nuevo Título III con el título De la Aprobación de los Planes, sustitutivo de parte del Capítulo IV del Título II de la Ley, y se propone modificar el Artículo 15, el cual con el N° 33 tendría la siguiente redacción:

### CAPITULO III

#### DE LA APROBACION DE LOS PLANES

Artículo 33.- El Plan Nacional de Ordenación del Territorio y los planes sectoriales especiales así como sus modificaciones, serán aprobados por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, mediante Decreto que se publicará en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela.

#### XXVII. LA APROBACION DE LOS PLANES REGIONALES

Se propone agregar un nuevo Artículo que, con el N° 34, tendría el siguiente texto:

Artículo 34.- Cada Plan Regional de Ordenación del Territorio, así como sus modificaciones, será aprobado conjuntamente por los Gobernadores de los Estados que integren la región. Dicha aprobación se hará mediante una sola resolución conjunta contentiva de la decisión administrativa, firmada por quienes corresponda, la cual se publicará en las Gacetas Oficiales de los Estados respectivos.

#### XXVIII. LA APROBACION DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO DE LAS AREAS BAJO REGIMEN DE ADMINISTRACION ESPECIAL

Se propone modificar el Artículo 27, el cual tendría la siguiente redacción, con el N° 35:

Artículo 35.- Los planes de ordenamiento de las Areas bajo Régimen de Administración Especial y sus modificaciones, serán aprobados por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, mediante Decreto que se publicará en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela. Sin embargo, los planes de ordenamiento de las Areas bajo régimen especial sólo comenzarán a surtir efectos con la publicación en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela del respectivo Reglamento de Uso de las mismas, aprobado por el Presidente de la República en Consejo de Ministros.

## XXIX. LA APROBACION DE LOS PLANES URBANISTICOS Y DE LOS OTROS PLANES

Se propone modificar el Artículo 16, y sustituirlo por dos nuevos Artículos, que con los Nos. 36 y 37 tendrían el siguiente texto:

Artículo 36.- Los planes de ordenación urbanística que establezca la Ley y las Ordenanzas Municipales se aprobarán por los órganos competentes según las respectivas regulaciones, las cuales indicarán la forma y modalidades de su publicación.

Artículo 37.- La aprobación de los otros planes previstos en esta Ley es función de los respectivos órganos competentes de la Administración Central o de los Estados, de conformidad con la legislación de la materia.

En todo caso, serán publicados en la forma que determine el Reglamento.

## XXX. EL CARACTER PUBLICO DE LOS PLANES

Se propone modificar el Artículo 17, el cual con el N<sup>o</sup> 38 quedaría redactado así:

Artículo 38.- El Plan Nacional de Ordenación del Territorio y los otros planes previstos en esta Ley, una vez aprobados, serán instrumentos públicos al acceso de todos.

## XXXI. LA MODIFICACION DE LOS PLANES

Se propone modificar el Artículo 18, el cual con el N<sup>o</sup> 39 queda redactado así:

Artículo 39.- El Plan Nacional de Ordenación del Territorio, los Planes Regionales de Ordenación del Territorio y los demás planes sectoriales especiales o de los Estados, podrán ser revisados y, en consecuencia, modificados cada vez que se formule un nuevo Plan de la Nación, o se reformule el que esté vigente, o cuando el Ejecutivo Nacional o Regional, según el caso, lo estime procedente.

Los planes de ordenamiento de las Areas bajo Régimen de Administración Especial serán revisados conforme se determine en los reglamentos.

La Ley Nacional y las Ordenanzas Municipales establecerán la oportunidad y modalidades de la revisión y modificación de los planes de ordenación urbanística.

## XXXII. LA EJECUCION DE LOS PLANES

Se propone modificar el N° del Título III que pasaría a ser Título IV y se propone modificar el Artículo 19, el cual con el N° 40 tendría la siguiente redacción:

### TITULO IV

#### DE LA EJECUCION Y CONTROL DE LOS PLANES DE ORDENACION DEL TERRITORIO

#### CAPITULO I

##### DE LA EJECUCION DE LOS PLANES DE ORDENACION DEL TERRITORIO

Artículo 40.- Los organismos públicos, dentro de la esfera de sus respectivas competencias cooperarán en el proceso de planificación de la ordenación del territorio y velarán por la efectividad de las provisiones contenidas en los planes de ordenación del territorio.

## XXXIII. LAS MODALIDADES DE EJECUCION DE LOS PLANES

Se propone modificar el Artículo 20, el cual con el N° 41 tendría la siguiente redacción:

Artículo 41.- La ejecución de los planes de ordenación del territorio podrá llevarse a cabo por los organismos públicos directamente o mediante entidades creadas al efecto, y por los particulares, actuando éstos bajo la dirección y control de aquéllos.

#### XXXIV. LA OBLIGATORIEDAD DE LOS PLANES

Se propone modificar el Artículo 21 el cual, con el N° 42, tendría el siguiente texto:

Artículo 42.- Los organismos de la Administración Pública Nacional, de los Estados y de los Municipios, las demás entidades o instituciones estatales que conforman la Administración Descentralizada, y los particulares y demás entidades de carácter privado, están obligados al cumplimiento de las disposiciones contenidas en los planes de ordenación territorial.

#### XXXV. LA EFECTIVIDAD DE OBLIGATORIEDAD DE LOS PLANES

En virtud de la contradicción del Artículo 22 con el anterior, se propone su eliminación, para hacer efectiva la obligatoriedad.

#### XXXVI. EL CONTROL DE LA EJECUCION DEL PLAN NACIONAL

Se propone modificar el Artículo 23, el cual con el N° 43 tendría la siguiente redacción:

### CAPITULO II

#### *DEL CONTROL DE LOS PLANES DE ORDENACION DEL TERRITORIO*

Artículo 43.- El control de la ejecución del Plan Nacional de Ordenación del Territorio corresponde al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, y a los Gobernadores de las Entidades Federales, actuando en su carácter de agentes del Ejecutivo Nacional, conforme a las delegaciones que éste les confiera.

En ejercicio de estas facultades de control, los funcionarios competentes realizarán las actividades necesarias para garantizar el cumplimiento de las previsiones del Plan y, en particular, otorgarán las aprobaciones y autorizaciones previstas en esta Ley, e impondrán las sanciones administrativas establecidas en ella en caso de incumplimiento o violación a las disposiciones del Plan.

**XXXVII. EL CONTROL DE LA EJECUCION DE LOS PLANES REGIONALES, DE LOS PLANES SECTORIALES ESPECIALES Y DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO DE LAS AREAS BAJO REGIMEN DE ADMINISTRACION ESPECIAL**

Se propone modificar el Artículo 24, y en su lugar, con los Nos. 44 a 48, se incorporarian nuevos Articulos con la siguiente redacción:

Artículo 44.- El control de la ejecución de los planes regionales de ordenación territorial, con las mismas facultades previstas en el Artículo anterior, corresponde a los Gobernadores de los Estados comprendidos en cada región, en su respectiva jurisdicción territorial.

El Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables asistirá a los Gobernadores de las Entidades Federales en el cumplimiento de estas funciones.

Artículo 45.- El control de la ejecución de los planes nacionales de aprovechamiento de los recursos naturales y de los demás planes sectoriales especiales, con las facultades previstas en la legislación especial y las establecidas en el Artículo 43, corresponde a los respectivos organismos de la Administración Pública Nacional, conforme a su competencia sectorial.

Artículo 46.- El control de la ejecución de las Areas bajo Régimen de Administración Especial con las facultades previstas en la legislación especial, y las establecidas en el Artículo 43, corresponderá a los siguientes organismos:

- 1) Las establecidas por mandato de otras leyes, por los organismos competentes que en ellas se señalen;
- 2) En cuanto a las reguladas en la Ley, de la siguiente manera:
  - a) Las Zonas de Presa y Embalse, por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables;
  - b) Las Costas Marinas de Aguas Profundas, por el Ministerio de Transporte y Comunicaciones;

- c) Los Habitats Acuáticos Especiales para Explotación o Uso Intensivo Controlado por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables;
- d) Las Areas Terrestres y Marinas con Alto Potencial Energético y Minero, por el Ministerio de Energía y Minas;
- e) Las Zonas de Aprovechamiento Agrícola, por el Ministerio de Agricultura y Cría;
- f) Las Planicies Inundables, por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables;
- g) Las Areas Rurales de Desarrollo Integrado, por el Ministerio de Agricultura y Cría;
- h) Las Areas de Protección Ambiental, por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables;
- i) Los Sitios de Patrimonio Histórico-Cultural o Arqueológico, por el Ministerio de Relaciones Interiores;
- j) Las Reservas Nacionales Hidráulicas, por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables;
- k) Las Areas de Protección de Obras Públicas, por el organismo responsable de la administración de la obra;
- l) Las Areas Críticas con prioridad de Tratamiento, por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables;
- m) Las Areas Boscosas bajo protección, por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables;
- n) Las Reservas de Biosfera, por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables;
- o) Las Areas de fronteras conforme lo determine el Ejecutivo Nacional.

UNICO.- La asignación de competencias previstas en este Artículo podrá ser variada por decisión del Presidente de la República en Consejo de Ministros.

Artículo 47.- El control de la ejecución de los planes de ordenación urbanística, con las facultades previstas en la legislación nacional especial y las establecidas en las Ordenanzas Municipales, corresponde a los respectivos Municipios y demás entidades locales.

Artículo 48.- El control de la ejecución de los otros planes previstos en esta Ley corresponde a los respectivos órganos competentes de la Administración Central, Estatal o Municipal, de conformidad con la legislación aplicable por razón de la materia.

### XXXVIII. LAS APROBACIONES ADMINISTRATIVAS RESPECTO DE ACTIVIDADES PUBLICAS

Se propone establecer un nuevo Capítulo III en el nuevo Título IV, el cual, destinado a regular las aprobaciones de las actividades públicas vinculadas a la ordenación del territorio, tendría nuevos Artículos con los Nos. 49 a 52, con la siguiente redacción:

#### CAPITULO III

##### DE LAS APROBACIONES ADMINISTRATIVAS

Artículo 49.- Las decisiones que adopten los organismos de la Administración Pública Nacional Central o Descentralizada, que tengan incidencia espacial e impliquen acciones de ocupación del territorio de la importancia nacional que se determine reglamentariamente, deben ser aprobadas por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, a los efectos de su conformidad con los lineamientos y previsiones del Plan Nacional de Ordenación del Territorio.

La aprobación prevista en este Artículo deberá ser adoptada o negada por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables en un lapso de 30 días continuos, vencido el cual sin que hubiese habido pronunciamiento expreso, la decisión se considerará aprobada.

UNICO: La aprobación establecida en este Artículo se requerirá en los procesos de toma de decisiones sobre localización y traslado de industrias; afectación de zonas para la reforma agraria; localización de grandes aprovechamientos de recursos naturales; localización de nuevas ciudades; trazado de los grandes corredores de vías de comunicación; y localización de puertos y aeropuertos.

Artículo 50.- Las decisiones que adopten los organismos de la Administración Pública Nacional Central o Descentralizada o las que adopten las Corporaciones de Desarrollo Regional que tengan incidencia espacial e impliquen acciones de ocupación del territorio de la importancia regional que se determine reglamentariamente, deben ser aprobadas por los Gobernadores de las entidades federales, a los efectos de su conformidad con los lineamientos y previsiones de los Planes Regionales de Ordenación del Territorio.

La aprobación prevista en este Artículo, deberá ser adoptada o negada por el Gobernador respectivo en un lapso de 30 días continuos, vencido el cual sin que hubiere habido pronunciamiento expreso, la decisión se considerará aprobada.

Los Gobernadores de las Entidades Federales, a los efectos de estas aprobaciones, estarán asistidos por las unidades desconcentradas del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables que se determinen reglamentariamente.

Artículo 51.- Las decisiones que adopten los organismos de la Administración Pública Nacional Central o Descentralizada o las que adopten las autoridades regionales y estatales que tengan incidencia espacial e impliquen acciones de ocupación del territorio en las áreas urbanas de la importancia que se determine reglamentariamente, deben ser aprobadas por los Municipios, a los efectos de su conformidad con los lineamientos y previsiones de los Planes de Ordenación Urbanística.

La aprobación prevista en este Artículo deberá ser adoptada o negada por el Municipio respectivo en un lapso de 30 días continuos, vencido el cual sin que hubiere habido pronunciamiento expreso, la decisión se considerará aprobada.

Los Municipios, a los efectos de estas aprobaciones, podrán contar con la asistencia de las unidades desconcentradas del Ministerio de Desarrollo Urbano.

Artículo 52.- La determinación del perímetro urbano de las ciudades, incluyendo las áreas de expansión de las mismas, corresponde mediante Resolución conjunta, al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables y al Ministerio de Desarrollo Urbano, previa consulta con los Municipios respectivos.

### XXXIX. LAS AUTORIZACIONES ADMINISTRATIVAS RESPECTO DE ACTIVIDADES PARTICULARES

Se propone establecer un nuevo Capítulo IV en el nuevo Título IV, el cual, destinado a regular las autorizaciones de las actividades privadas que impliquen ocupación del territorio, sustituiría el Capítulo II del Título VI del Proyecto relativo a la Certificación Nacional de Uso (Arts. 49 a 54) y contendría nuevos Artículos, con los Nos. 53 a 57 y la siguiente redacción:

#### CAPITULO IV

##### DE LAS AUTORIZACIONES ADMINISTRATIVAS

Artículo 53.- La ejecución de actividades por particulares y entidades privadas que impliquen ocupación del territorio, deberá ser autorizada previamente por las autoridades encargadas del control de la ejecución de los planes, conforme a lo previsto en el Capítulo II del Título IV, a los efectos de su conformidad con dichos planes, dentro de sus respectivas competencias.

En los reglamentos de esta Ley se determinarán las actividades que requieren autorización nacional del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables a los efectos de su conformidad con el Plan Nacional de Ordenación del Territorio, y aquellas que sólo requieren autorización regional de los respectivos Gobernadores de las Entidades Federales, a los efectos de su conformidad con los Planes Regionales de Ordenación del Territorio.

En los casos en los cuales se otorgue la autorización nacional correspondiente no se exigirá la autorización regional.

Artículo 54.- En todo caso, el otorgamiento de las autorizaciones nacionales o regionales respectivas, deberá decidirse en un lapso de 30 días continuos, a contar del recibo de la solicitud respectiva. Vencido dicho lapso sin que se hubiera otorgado o negado la autorización, se considerará concedida, a cuyo efecto, las autoridades respectivas están obligadas a otorgar la constancia.

Artículo 55.- El desarrollo de actividades por particulares o entidades privadas en las áreas urbanas y que impliquen ocupación del territorio, deberá ser autorizada por los Municipios. A tal efecto, los interesados deberán obtener de los Municipios los permisos de urbanización, construcción o de uso que establezcan la Ley Nacional respectiva y las Ordenanzas Municipales.

El procedimiento para la tramitación de las solicitudes de dichos permisos municipales deberá ser simplificado, y los mismos deben decidirse en un lapso de 30 días continuos, contados a partir del recibo de las solicitudes respectivas, vencido el cual sin que se hubieran otorgado o negado los permisos, se considerarán concedidos, a cuyo efecto los Municipios están obligados a otorgar la respectiva constancia del permiso.

Los Concejos Municipales conforme a las normas y procedimientos técnicos que establezca el Ministerio de Desarrollo Urbano, deberán dictar las Ordenanzas respectivas a los efectos de garantizar la celeridad de los procedimientos y los derechos de los interesados.

Artículo 56.- Serán nulas y sin ningún efecto, las autorizaciones otorgadas en contravención a los planes de ordenación del territorio.

Artículo 57.- A los efectos del goce de beneficios e incentivos por parte de organismos públicos, así como para la obtención de créditos y financiamientos de parte de organismos públicos e instituciones de crédito particulares, los interesados deberán presentar, obligatoriamente, la autorización correspondiente o la constancia de haberse otorgado conforme se determina en esta Ley.

## **XL. LAS AUTORIDADES UNICAS DE AREA**

Se propone establecer un nuevo Capítulo V en el nuevo Título IV relativo a las Autoridades de Area, que sustituiría el Título V del Proyecto (Arts. 42 a 44) con los siguientes Artículos numerados del 58 al 60:

### **CAPITULO IV**

#### **DE LAS AUTORIDADES UNICAS DE AREAS**

Artículo 58.- El Presidente de la República en Consejo de Ministros podrá crear Autoridades Unicas de Areas para el desarrollo de planes y programas específicos de ordenación del territorio cuya complejidad funcional por la intervención de varios organismos del sector público o por la cantidad de recursos financieros comprometidos en su desarrollo, así lo requieran.

Artículo 59.- Las Autoridades Unicas de Areas tendrán el carácter de Servicios Autónomos sin personalidad jurídica pero dotados de autonomía de gestión, financiera y presupuestaria en el grado que establezca el Decreto que ordene su creación y estarán sometidas al control jerárquico del Ministro que determine el Presidente de la República.

Artículo 60.- Las Autoridades Unicas tendrán por objeto la planificación, programación, coordinación, ejecución y control de los planes y programas de ordenación del territorio requeridos para el desarrollo integral del área o programa de su competencia.

Las dependencias de los Ministerios, Institutos Autónomos, Gobernaciones y los demás organismos con atribuciones en el área o programa asignado estarán sometidos a las directrices impartidas por las Autoridades Unicas para el logro de su objeto. Tales directrices deberán estar encuadradas dentro del Plan de Ordenación del Territorio de cuyo desarrollo se trate.

A los efectos de hacer efectiva la ejecución y la coordinación de actividades, en el Decreto de creación de la Autoridad Unica de Area se establecerán los organismos interministeriales e intersectoriales

que sean necesarios, en los cuales se asegurará la participación adecuada de los organismos involucrados.

## **XLI. LA ADMINISTRACION REGIONAL**

Se propone establecer un nuevo Capítulo V en el nuevo Título V relativo a las regiones, con dos nuevos Artículos 61 y 62 y el siguiente texto:

### **CAPITULO V**

#### **DE LA ADMINISTRACION REGIONAL**

**Artículo 61.-** Las regiones constituyen los ámbitos espaciales básicos a los efectos de la planificación del desarrollo económico, social y físico del país; del proceso de ordenación territorial y urbana y de la ordenación de las actividades de la Administración Pública Nacional, Estatal y Municipal.

**Artículo 62.-** Los límites de las regiones serán establecidos mediante Decreto por el Presidente de la República adoptado en Consejo de Ministros. Estos límites deberán coincidir en lo posible con los límites político-territoriales en que se dividan los Estados que integran la región.

El establecimiento de los ámbitos territoriales de las regiones estará determinado en función a la concurrencia de los siguientes criterios:

1. Que constituyan espacios geográficos con condiciones ecológicas y socio-culturales semejantes.
2. Que sean espacios territoriales integrados funcionalmente y que tengan por lo menos un centro de servicio capaz de actuar como integrador y promotor del proceso de desarrollo y ocupación del espacio.

## **XLII. EL REGIMEN DE LA PROPIEDAD PRIVADA EN MATERIA DE ORDENACION DEL TERRITORIO**

Se propone establecer un nuevo Título V en la Ley relativo al régimen de la propiedad privada en materia de ordenación del territorio, sustitutivo de

parte de los Títulos IV y VII de la Ley, el cual contendría un Capítulo I, Disposiciones Generales, con un Artículo con el N° 63, modificatorio de los Artículos 55 y 56 y la siguiente redacción:

## TITULO V

### DEL REGIMEN DE LA PROPIEDAD PRIVADA EN LA ORDENACION DEL TERRITORIO

#### DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 63.- Los usos regulados y permitidos en los planes de ordenación del territorio, se consideran limitaciones legales a la propiedad y, en consecuencia, no originan, por sí sólo, derecho a indemnización. Esta sólo podrá ser reclamada por los propietarios en los casos de limitaciones que desnaturalicen las facultades del derecho de propiedad, siempre que produzcan un daño cierto efectivo, individualizado, actual y cuantificable económicamente.

En estos casos, a los efectos de determinar la indemnización, se seguirán los criterios establecidos en la Ley de Expropiación por causa de Utilidad Pública o Social.

#### XLIII. DE LAS EXPROPIACIONES

Se propone modificar el Artículo 58 el cual quedaría con el N° 64 y la siguiente redacción:

Artículo 64.- Cuando la ejecución de los planes de ordenación del territorio implique la extinción del derecho de propiedad, las autoridades respectivas competentes deberán proceder a decretar la expropiación, conforme a la Ley especial.

A tal efecto, en el Plan respectivo de Ordenación del Territorio se deberá establecer un lapso para la ejecución de la expropiación correspondiente, en cuyo caso, cuando sea superior a tres años, la autoridad competente deberá establecer un régimen transitorio de uso efectivo de la propiedad afectada.

UNICO: En todo caso, vencido el lapso para la ejecución de la expropiación sin que los entes públicos competentes hubieren procedido consecuentemente, se deberá indemnizar al propietario por las limitaciones al uso de su propiedad establecidas en el régimen transitorio, y deberá reglamentarse un uso compatible con los fines establecidos en el plan respectivo.

#### XLIV. LA EFECTIVIDAD DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO DE LAS AREAS BAJO REGIMEN DE ADMINISTRACION ESPECIAL

Se propone modificar el Artículo 27, el cual con el N° 65 tendría la siguiente redacción:

Artículo 65.- Los planes de ordenamiento de las áreas bajo régimen de administración especial sólo surtirán efectos respecto de la propiedad cuando se publique en la Gaceta Oficial de la República el correspondiente Reglamento de Uso del Area.

#### XLV. EL REGIMEN URBANISTICO DE LA PROPIEDAD

Se propone agregar un Capítulo II al nuevo Título VI relativo al régimen urbanístico de la propiedad, el cual tendría los artículos siguientes, con los Nos. 66 a 69:

### CAPITULO II

#### *DEL REGIMEN URBANISTICO DE LA PROPIEDAD PRIVADA*

Artículo 66.- Las actuaciones que se realicen en suelo con fines urbanísticos requieren la previa aprobación del respectivo plan de ordenación urbanística, a los fines de la asignación de uso y su régimen correspondiente, así como de la fijación de volúmenes, densidades y demás procedimientos técnicos, sin que puedan otorgarse autorizaciones de uso del suelo en ausencia de planes. Serán nulas las autorizaciones de uso otorgadas en contravención del plan.

Artículo 67.- La competencia urbanística en orden al régimen del suelo comprende las siguientes funciones:

1. La utilización del suelo en congruencia con la utilidad pública y la función social de la propiedad.
2. Imponer la justa distribución de las cargas y beneficios del plan entre los propietarios afectados.
3. Regular el mercado inmobiliario a los fines de la edificación y de la vivienda.
4. Afectar las plusvalías del valor del suelo originado por el plan al pago de los gastos de urbanización.
5. Asegurar el mantenimiento de una densidad adecuada al bienestar de la población.
6. Adquirir terrenos para constituir patrimonios de suelo.

Estas facultades tienen carácter enunciativo y no limitativo, y comprende cuantas otras fueren congruentes con la misma.

Artículo 68.- Los mayores valores que adquieran las propiedades en virtud de los cambios de uso o de intensidad de aprovechamiento con que se vean favorecidos por los planes de ordenación urbanística, serán recuperados por los Municipios en la forma que establezcan las Ordenanzas que deben dictar a tal efecto, en las cuales deben seguirse los lineamientos y principios previstos en el Código Orgánico Tributario.

Artículo 69.- Los terrenos de cualquier clase que se expropien por razones urbanísticas, deberán ser destinados al fin específico establecido en el plan correspondiente.

Si se pretende modificar su afectación o se agotara la vigencia del plan sin haber cumplido el destino a que se afectaron, procederá la retrocesión de los terrenos con arreglo a lo que disponga la legislación de la materia.

#### XLVI. LAS INFRACCIONES Y SANCIONES

Se propone modificar el Título VIII del Proyecto, el cual con el N° VI contendría los Artículos siguientes, con los Nos. 70 a 75:

Artículo 70.- Los actos administrativos contrarios a los planes de ordenación del territorio y a las aprobaciones administrativas otorgadas conforme a esta Ley, se consideran nulos, no creando derechos a favor de sus destinatarios.

Los funcionarios públicos que los adopten incurrir en responsabilidad disciplinaria, civil o penal, según los casos, por los daños y perjuicios que causen tanto a la Administración como a los particulares.

Artículo 71.- Las actividades de los particulares contrarias a los planes de ordenación del territorio y a las autorizaciones administrativas otorgadas conforme a esta Ley, darán lugar según la gravedad de la falta, la naturaleza de la actividad realizada y la magnitud del daño causado al territorio y al ambiente, a la aplicación de multas entre Bs. 1.000 y Bs. 100.000.

Si el daño causado es cuantificable económicamente, el monto de la multa se establecerá entre un 20 y un 60 por ciento sobre el costo del mismo, previamente determinado por el organismo respectivo, siempre que no sea menor al monto de las multas antes indicadas.

Artículo 72.- Además de las multas mencionadas en el Artículo anterior, a los infractores de la presente Ley, de los planes de ordenación del territorio y de las autorizaciones administrativas otorgadas conforme a la presente Ley, se les podrá imponer las siguientes sanciones:

1. Inhabilitación hasta por un período de dos (2) años para obtener las autorizaciones previstas en esta Ley.
2. El comiso de los instrumentos y maquinarias con los que se cometió la infracción.
3. Demolición a costa del sancionado, de las obras y construcciones realizadas.

Artículo 73.- Cuando un organismo público o privado infrinja lo establecido en el Artículo 57 será sancionado con multa hasta Bs. 100.000. Cuando se trate de otorgamiento de fianzas o créditos, la

sanción será de multa en un monto calculado entre el 20 y el 60 por ciento de la cantidad afianzada o del crédito otorgado.

Artículo 74.- Las multas serán aplicadas por las autoridades que

Artículo 75.- Las sanciones previstas en esta Ley serán aplicadas sin perjuicio de las consagradas en otras leyes ni de las acciones civiles, administrativas o penales a que hubiere lugar.

#### **XLVII. LAS DISPOSICIONES TRANSITORIAS PARA LAS APROBACIONES Y AUTORIZACIONES ADMINISTRATIVAS**

Se propone modificar los Artículos 69 y 70, y en su lugar establecer el siguiente Artículo con el N° 76:

### **TITULO VII**

#### **DISPOSICIONES TRANSITORIAS**

Artículo 76.- Las aprobaciones administrativas previstas en los Artículos 49 a 52 y las autorizaciones administrativas previstas en los Artículos 53 a 57 deberán ser solicitadas, aun cuando no se hayan aprobado los planes correspondientes de ordenación territorial.

En estos casos, las aprobaciones y autorizaciones deberán otorgarse teniendo en cuenta los siguientes criterios:

1. Las directrices de ordenación territorial y desconcentración económica establecidas en el Plan de la Nación.
2. La posibilidad de atender con servicios públicos la demanda a generarse por la actividad aprobada o autorizada;
3. El impacto ambiental de la actividad propuesta;
4. La vocación natural de las zonas, y en especial, la capacidad y condiciones

5. Las regulaciones ya existentes para el uso de la tierra;
6. Las limitaciones ecológicas, especialmente las que vienen impuestas por la anegabilidad de los terrenos y por las condiciones propias de las planicies inundables y la fragilidad ecológica.
7. Los demás factores que se consideren relevantes a los mencionados usos.

#### XLVIII. LA SIMPLIFICACION DE LAS DISPOSICIONES SANCIONATORIAS

Se estima que por innecesarios e inconvenientes, deben eliminarse los Artículos 71 a 77 del Proyecto.

#### XLIX. LA REGLAMENTACION DE LA LEY

El Artículo 75 quedaría con igual redacción con el N° 77:

Artículo 77.- El Ejecutivo Nacional reglamentará esta Ley en el término de dos (2) años contados a partir de su entrada en vigencia, pudiendo dictar a tales efectos, reglamentos parciales.

#### L. DEROGACIONES

El Artículo 76 relativo a las derogaciones, se propone modificarlo, quedando con la siguiente redacción y el N° 78.

Artículo 78.- Quedan derogadas todas las disposiciones contrarias a las normas de la presente Ley.



## TERCERA PARTE

### TEXTO DEL ARTICULADO DEL NUEVO PROYECTO DE LEY DE ACUERDO CON LAS MODIFICACIONES PROPUESTAS

#### I. NUEVA ESTRUCTURA DEL PROYECTO DE LEY

Las modificaciones que propusimos a la Comisión Especial al proyecto de Ley, sin lugar a dudas, significaban una reformulación global del mismo, incluso en su estructura, lo cual condujo desde el punto de vista sustantivo, a la elaboración de un nuevo Proyecto de Ley.

Este nuevo Proyecto que resultó de las modificaciones propuestas, tuvo básicamente la siguiente nueva estructura:

#### II. TEXTO DEL NUEVO ARTICULADO DEL PROYECTO DE LEY PROPUESTO A LA COMISION

### EL CONGRESO DE LA REPUBLICA DE VENEZUELA

*Decreta*

la siguiente,

### LEY ORGANICA PARA LA ORDENACION DEL TERRITORIO

#### TITULO I

#### DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1.- La presente Ley tiene por objeto establecer, dentro de la estrategia del desarrollo integral de la Nación, las disposiciones que regirán el proceso de ordenación del territorio.

Artículo 2.- A los efectos de esta Ley, se entiende por ordenación del territorio la regulación y promoción de la localización de los asentamientos humanos, de las actividades económicas y sociales de la población, así como el desarrollo físico espacial, con el fin de lograr una armonía entre el mayor bienestar de la población, la optimización de la explotación y uso de los recursos naturales y la protección y valorización del medio ambiente como objetivos fundamentales del desarrollo integral.

Artículo 3.- A los efectos de la presente Ley Orgánica, la ordenación del territorio comprende:

- 1º. La definición de los mejores usos de los espacios de acuerdo a sus capacidades, condiciones específicas y limitaciones ecológicas.
- 2º. El establecimiento de criterios prospectivos y de los principios que orienten los procesos de urbanización, industrialización, desconcentración económica y poblamiento.
- 3º. La mejor distribución de la riqueza que beneficie prioritariamente a los sectores y regiones de menores ingresos y a las localidades menos favorecidas.
- 4º. El desarrollo regional armónico que permita corregir y superar el desequilibrio entre las grandes ciudades y el resto del país, y entre unas regiones y otras;
- 5º. El desarrollo agrícola y el ordenamiento rural integrados, para mejorar las condiciones de habitabilidad del campo y para la creación de la infraestructura necesaria para el fomento de la actividad del sector agropecuario;
- 6º. El proceso de urbanización y la desconcentración urbana, mediante la creación de las condiciones económicas, sociales y culturales necesarias que permitan detener el flujo migratorio a las ciudades;
- 7º. La desconcentración y localización industrial con el objeto de lograr un desarrollo económico más equilibrado y un racional aprovechamiento de los recursos naturales;
- 8º. La definición de los corredores y las grandes redes de transporte;

- 9º. La protección del ambiente, y la conservación y racional aprovechamiento de las aguas, los suelos, el subsuelo, los recursos forestales y demás recursos naturales renovables y no renovables en función de la ordenación del territorio;
10. La descentralización y desconcentración administrativa regional, a los efectos de lograr una más adecuada participación de las regiones y de los Estados y Municipios en las tareas del desarrollo nacional;
11. El fomento de iniciativas públicas y privadas que estimulen la participación ciudadana en los problemas relacionados con la ordenación del territorio y la regionalización;
12. Cualesquiera otras actividades que se consideren necesarias al logro del objeto de la Ley.

Artículo 4.- Las actuaciones de los órganos públicos en materia de ordenación del territorio comprenden:

- a. La elaboración y aprobación de los planes de ordenación del territorio;
- b. La gestión, ejecución y control de dichos planes; y
- c. La adopción de las normas reglamentarias que sean necesarias a esos efectos.

Artículo 5.- Son instrumentos básicos de la ordenación del territorio, el Plan Nacional de Ordenación del Territorio y los planes en los cuales éste se desagrega:

- a. Los planes regionales de Ordenación del Territorio.
- b. Los planes nacionales de aprovechamiento de los recursos naturales y los demás planes sectoriales especiales.
- c. Los planes de ordenación urbanística.
- d. Los planes de las áreas bajo el Régimen de Administración Especial.
- e. Los demás planes de la ordenación del territorio que demande el proceso de desarrollo integral del país.

Artículo 6.- El Presidente de la República, en Consejo de Ministros, ejercerá la suprema autoridad de la ordenación del territorio.

Artículo 7.- Los planes previstos en esta Ley, así como sus modificaciones, entrarán en vigencia una vez publicados sus actos de aprobación definitiva en la Gaceta Oficial que corresponda al organismo competente, y son de obligatorio cumplimiento tanto para los organismos públicos como para los particulares.

## TITULO II

### DE LA PLANIFICACION DE LA ORDENACION DEL TERRITORIO

#### CAPITULO I

##### DISPOSICION GENERAL

Artículo 8.- La planificación de la Ordenación del Territorio forma parte del proceso de planificación del desarrollo integral del país, por lo que todas las actividades que se desarrollan a los efectos de la planificación de la ordenación del territorio deberán estar sujetas a las normas que rijan para el Sistema Nacional de Planificación.

#### CAPITULO II

##### DEL PLAN NACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

Artículo 9.- El Plan Nacional de Ordenación del Territorio es un instrumento a largo plazo que sirve de marco de referencia espacial a los planes económicos de desarrollo integral del país y a los planes sectoriales adoptados por el Estado, y contiene las grandes directrices en las siguientes materias:

1. Los usos primordiales y prioritarios a que deben destinarse las amplias áreas del territorio nacional, su litoral y los espacios marinos de su influencia de acuerdo a sus potencialidades económicas, condiciones específicas y capacidades ecológicas;
2. La localización de las principales actividades industriales, agropecuarias, mineras y del sector servicios;

3. La orientación del proceso de urbanización y del sistema de ciudades;
4. El señalamiento de los espacios sujetos a un régimen especial de conservación, defensa y mejoramiento del ambiente y de las medidas de protección a adoptar con tales objetivos;
5. El señalamiento de las áreas en las cuales se deban establecer limitaciones derivadas de las exigencias de seguridad y defensa, y la armonización de los usos del espacio con los planes que a tal efecto se establezcan;
6. Las políticas para la administración de los recursos naturales;
7. La identificación y régimen de explotación de los recursos naturales en función de la producción energética y minera;
8. El señalamiento y la localización de las grandes obras de infraestructura relativas a energía, comunicaciones terrestres, marítimas y aéreas; aprovechamiento de recursos hidráulicos; saneamiento de grandes áreas y otras análogas.
9. La orientación de los corredores de transporte.
10. La armonización de usos de los desarrollos rurales y turísticos.
11. La política de incentivos que coadyuve a la ejecución de los planes de ordenación del territorio.

**Parágrafo Unico:** El Plan Nacional de Ordenación del Territorio comprenderá, además, las bases técnicas y económicas para la ejecución del propio Plan, las cuales se formularán en concordancia con la dinámica del desarrollo integral del país.

### CAPITULO III

#### DE LOS PLANES REGIONALES DE ORDENACION DEL TERRITORIO

Artículo 10.- A los efectos de la ordenación del territorio y conforme se indica en los Artículos 61 y 62 de esta Ley, el territorio nacional se dividirá

en regiones cuyo ámbito territorial podrá o no coincidir con el territorio de las Entidades Federales.

El establecimiento de las Regiones deberá hacerse por el Presidente de la República en Consejo de Ministros.

Artículo 11.- En cada una de las Regiones se dictará un Plan Regional de Ordenación del Territorio como instrumento a largo plazo, que desarrolle las directrices del Plan Nacional de Ordenación del Territorio en el ámbito de la respectiva región, en las siguientes materias:

1. Los usos a que debe destinarse prioritariamente el territorio regional, de acuerdo a sus potencialidades económicas, condiciones específicas y capacidades ecológicas;
2. La localización de las principales actividades industriales, agropecuarias, mineras y del sector servicios;
3. La orientación del proceso de urbanización y del sistema regional de ciudades;
4. El señalamiento de los espacios sujetos a un régimen especial de conservación, defensa y mejoramiento del ambiente;
5. La armonización de los usos del espacio con los planes de seguridad y defensa;
6. Las políticas regionales para la administración de los recursos naturales;
7. La política de incentivos que coadyuve a la ejecución de los planes regionales de ordenación del territorio;
8. La identificación y régimen de explotación de los recursos naturales, en función de la producción energética y minera;
9. La localización de los proyectos de infraestructura de carácter regional y estatal; y
10. La orientación de las redes regionales de transporte y comunicaciones.

Artículo 12.- Los Planes Regionales de Ordenación del Territorio podrán aprobarse aun cuando no se haya dictado con anterioridad el Plan Nacional, pero de producirse la sanción de este último, se procederá automáticamente a la adaptación de los Planes Regionales.

Artículo 13.- En las diversas regiones, cuando el territorio de las mismas englobe el de más de una entidad federal, el Plan Regional de Ordenación del Territorio podrá desglosarse en Planes Estadales que desarrollarán en cada Estado las directrices del Plan Regional, en relación a las mismas materias de éstos.

#### CAPITULO IV

##### *DE LOS PLANES SECTORIALES ESPECIALES*

Artículo 14.- Los Planes Sectoriales Especiales y, en particular, los planes de desarrollo agrícola y reforma agraria, de explotación de los recursos naturales energéticos o mineros, de desarrollo industrial, de transporte, de construcciones y de equipamientos de interés público, en su dimensión espacial, deberán sujetarse a los lineamientos y directrices del Plan Nacional de Ordenación del Territorio y a los desarrollos de los mismos contenidos en los otros planes de ordenación del territorio.

#### CAPITULO V

##### *DE LOS PLANES DE ORDENACION DE LAS AREAS BAJO REGIMEN DE ADMINISTRACION ESPECIAL*

Artículo 15.- Constituyen áreas bajo régimen especial, las áreas del territorio nacional que se encuentran sometidas a un régimen especial de manejo conforme a las leyes especiales, las cuales, en particular, son las siguientes:

- 1) Parques Nacionales,
- 2) Zonas Protectoras,
- 3) Reservas Forestales,
- 4) Areas Especiales de Seguridad y Defensa,

- 5) Reservas de Fauna Silvestre,
- 6) Refugios de Fauna Silvestre,
- 7) Santuarios de Fauna Silvestre,
- 8) Monumentos Naturales,
- 9) Zonas de Interés Turístico,
- 10) Areas sometidas a un régimen de administración especial consagradas en los Tratados Internacionales.

Artículo 16.- También se consideran áreas bajo régimen de administración especial, las siguientes áreas del territorio nacional que se sometan a un régimen especial de manejo:

- 1) Las Areas de Manejo Integral de Recursos Naturales, compuestas por los espacios del territorio que respondan a alguna de las siguientes categorías:
  - a) Zonas de Reserva para la Construcción de Presas y Embalses compuestas por aquellas áreas que por sus especiales características y situación se consideren idóneas para la construcción de obras de presa y embalse.
  - b) Costas Marinas de Aguas Profundas compuestas por aquellas zonas marítimas que por sus especiales características y situación, sean consideradas óptimas para el desarrollo de puertos de carga y embarque y comprenderán el área marítima que se delimite en el Decreto.
  - c) Habitats Acuáticos Especiales para Explotación o Uso Intensivo Controlado, compuestos por todas aquellas zonas, tales como golfetes, albuferas, deltas, planicies cenagosas y otras similares que por sus riquezas marítimas, lacustres o fluviales, sean de especial interés para la Nación.
  - d) Areas Terrestres, Marinas con Alto Potencial Energético y Minero, compuestas por todas aquellas zonas que contengan una riqueza

energética y minera especial y que ameriten un régimen de preservación del medio compatible con la extracción de recursos esenciales para la Nación.

- e) Zonas de Aprovechamiento Agrícola, compuestas por aquellas áreas del territorio nacional que por sus condiciones edafoclimáticas deben ser resguardadas para su explotación agrícola, dentro de un régimen de mayor o menor preservación. Según su potencial agrícola se distinguen las de Alto Potencial, referidas a zonas que por sus excepcionales condiciones agrícolas deben ser sometidas a una máxima preservación; las de Medio Potencial, referidas a zonas que reúnen las condiciones necesarias para ser declaradas como Zona Agrícola Especial según la Ley de la materia; y las de Bajo Potencial, referidas a las zonas sometidas a una menor preservación, toda vez que para su explotación agrícola requieran la aplicación de tecnología especializada que subsane los factores limitantes de su potencial.
  - f) Las planicies inundables, compuestas por aquellos espacios del territorio nacional, adyacentes a los cursos de aguas superficiales y que para una dada probabilidad de ocurrencia son ocupados por los excesos de aguas que se desbordan de sus cauces naturales.
2. Las Areas Rurales de Desarrollo Integrado, compuestas por aquellas zonas que deben ser sometidas a una estrategia de desarrollo fundamentada en la participación coordinada de las entidades públicas y la población rural organizada, con el objeto de concentrar y concertar esfuerzos hacia el logro de una auténtica prosperidad agropecuaria.
  3. Las Areas de Protección y Recuperación Ambiental, compuestas por todas aquellas zonas donde los problemas ambientales provocados o inducidos, bien por la acción del hombre o por causas naturales, requieran de un plan de manejo que establezca un tratamiento de recuperación o uno que elimine los fenómenos de degradación.
  4. Los Sitios de Patrimonio Histórico-Cultural o Arqueológico, compuestas por aquellas edificaciones de relevante interés nacional, los monumentos así como las áreas circundantes que constituyan el conjunto histórico artístico y arqueológico correspondiente.

5. Las Reservas Nacionales Hidráulicas, compuestas por los territorios en los cuales estén ubicados cuerpos de agua, naturales o artificiales, que por su naturaleza, situación o importancia justifiquen su sometimiento a un régimen de administración especial.
6. Las Areas de Protección de Obras Públicas, compuestas por las zonas de influencia de las construcciones públicas, que deben ser sometidas a usos conformes con los fines y objetos de la obra.
7. Las Areas Críticas con Prioridad de Tratamiento, integradas por aquellos espacios del territorio nacional que dadas sus condiciones ecológicas, requieren ser sometidas con carácter prioritario a un plan de manejo, ordenación y protección.
8. Las Areas Boscosas bajo protección, compuestas por todas las zonas de bosques altos, primarios o secundarios, que existen en el territorio nacional.
9. Las Reservas de Biósfera, compuestas por aquellas zonas en las que se combinan la presencia de biomasa naturales que deben ser preservadas por su alto valor científico y biológico, con la existencia de poblaciones locales caracterizadas por modos de vida en lo económico, social y cultural, que configuran un especial sistema de relaciones hombre-espacio.
10. Las áreas de fronteras, ordenadas conforme a la estrategia global contenida en el Plan Nacional de Seguridad y Defensa y conforme a las características propias de cada sector fronterizo.

Artículo 17.- Las áreas bajo régimen especial deberán establecerse por Decreto adoptado por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, en el cual deberá determinarse con la mayor exactitud los linderos de la misma; y los organismos responsables de su administración o manejo deberán demarcarlas dentro del plazo que se establezca en el correspondiente Decreto.

En el respectivo Decreto se ordenará la elaboración del plan respectivo, en el cual se establecerán los lineamientos, directrices y políticas para la administración de la correspondiente área, así como la orientación para la asignación de usos y actividades permitidas.

En todo caso, los usos previstos en dichos planes deben ser objeto de un Reglamento especial, sin cuya publicación aquéllos no tendrán vigencia.

**Parágrafo Primero:** No se considerará incompatible someter a un mismo espacio del territorio a dos o más figuras de Areas bajo Régimen de Administración Especial, siempre y cuando ellas sean complementarias.

**Parágrafo Segundo:** La desafectación parcial o total de las áreas se podrá realizar cumpliéndose los mismos trámites y requisitos establecidos en este Artículo.

## CAPITULO VI

### DE LOS PLANES DE ORDENACION URBANISTICA

Artículo 18.- Los planes de ordenación urbanística serán la concreción espacial urbana del Plan Nacional de Ordenación del Territorio y del Plan Regional de Ordenación del Territorio correspondiente, según las previsiones de la legislación de la materia, cuando estos planes hayan sido aprobados; y se adoptarán dentro de los respectivos perímetros urbanos determinados conforme se indica en esta Ley.

Artículo 19.- Los planes de ordenación urbanística contendrán:

1. La delimitación, dentro del área urbana, de las áreas de expansión de las ciudades;
2. La definición del uso del suelo urbano y sus intensidades;
3. La determinación de los aspectos ambientales, tales como la definición del sistema de zonas verdes y espacios libres y de protección y conservación ambiental, y la definición de los parámetros de calidad ambiental;
4. La ubicación de los edificios o instalaciones públicas y en especial, los destinados a servicios de abastecimiento, educacionales, deportivos, asistenciales, recreacionales y otros;
5. El sistema de vialidad urbana y el sistema de transporte colectivo y las principales rutas del mismo;

6. El sistema de drenaje primario;
7. Definición en el tiempo, de las acciones que los organismos públicos realizarán en el ámbito determinado por el Plan;
8. La precisión de las áreas o unidades mínimas de urbanización;
9. La determinación de los estándares y mínimos de dotación para servicios culturales, educativos, deportivos y recreacionales.

### TITULO III

#### *DE LA ELABORACION Y APROBACION DE LOS PLANES DE ORDENACION DEL TERRITORIO*

#### CAPITULO I

#### *DE LA ORGANIZACION INSTITUCIONAL*

Artículo 20.- Se crea la Comisión Nacional de Ordenación del Territorio, que estará presidida por el Jefe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, y en la cual estarán representados los siguientes Despachos: el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables; los Ministerios de Relaciones Interiores, de Fomento, de Agricultura y Cría, Energía y Minas, de Transporte y Comunicaciones, de Desarrollo Urbano; y la Secretaría Permanente del Consejo Nacional de Seguridad y Defensa.

La Secretaría Técnica de esta Comisión radicará en el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, siendo dirigida por el representante de este Ministerio en la Comisión Nacional, con arreglo a lo que reglamentariamente se prevea.

Artículo 21.- En cada región se crea una Comisión Regional de Ordenación del Territorio presidida por el organismo que ejerza las funciones de planificación regional, y en la cual estarán representados los siguientes organismos: la Corporación de Desarrollo Regional; los Ministerios del Ambiente y los Recursos Naturales Renovables, de Agricultura, Energía y Minas, de Transporte y Comunicaciones, de Desarrollo Urbano, de la Defensa , y las Gobernaciones de los Estados que integren la región.

La Secretaría Técnica de esta Comisión corresponderá al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, quien proveera los medios necesarios, de acuerdo con las disposiciones que reglamentariamente se establezcan.

Artículo 22.- Es competencia de la Comisión Nacional de Ordenación del Territorio:

1. Coordinar e impulsar la formulación del Plan Nacional de Ordenación del Territorio;
2. Conocer, revisar y aprobar la propuesta del Plan Nacional de Ordenación del Territorio;
3. Asegurar la adecuación de los planes previstos en esta Ley con las previsiones del Plan Nacional de Ordenación del Territorio;
4. Someter el Plan Nacional de Ordenación del Territorio a un proceso de consulta a través del mecanismo que al efecto determine el Reglamento. Se cuidará que estén incluidos representantes de organismos públicos y privados, nacionales y regionales que integren los diferentes sectores del país;
5. Conocer y pronunciarse sobre la adecuación de los grandes proyectos de infraestructura a las directrices establecidas en el Plan Nacional de Ordenación del Territorio;
6. Someter el Plan Nacional de Ordenación del Territorio a la aprobación del Presidente de la República en Consejo de Ministros.

Artículo 23.- Es competencia de las Comisiones Regionales de Ordenación del Territorio:

1. Coordinar e impulsar la formulación del Plan Regional de Ordenación del Territorio, de acuerdo, en su caso, a las directrices del Plan Nacional de Ordenación del Territorio;
2. Conocer, revisar y aprobar la propuesta del Plan Regional de Ordenación del Territorio;

3. Asegurar la adecuación del Plan Regional de Ordenación del Territorio con las previsiones del Plan Nacional de Ordenación del Territorio;
4. Solicitar la opinión de las Asambleas Legislativas que integren la región, sobre el Plan Regional de Ordenación del Territorio. Esta consulta es obligatoria, pero las opiniones emitidas no son vinculantes;
5. Asegurar la adecuación de los Planes que formulen los Estados que conformen la región con las previsiones del Plan Regional de Ordenación del Territorio;
6. Someter el Plan Regional de Ordenación del Territorio a un proceso de consulta a través del mecanismo que al efecto determine el Reglamento. Se cuidará que estén incluidos representantes de organismos públicos y privados; regionales, estatales y municipales que integren los diferentes sectores de la región.
7. Someter el Plan Regional de Ordenación del Territorio a la aprobación conjunta de los Gobernadores de los Estados que integren la región.
8. Conocer y pronunciarse sobre la adecuación de los proyectos de infraestructura a las directrices establecidas en el Plan Regional de Ordenación del Territorio.

Artículo 24.- Corresponde a los presidentes de la Comisión Nacional de Ordenación del Territorio y de las Comisiones Regionales de Ordenación del Territorio, ejercer la representación de éstas a todos los efectos.

Artículo 25.- Las Secretarías Técnicas de la Comisión Nacional de Ordenación del Territorio y de las Comisiones Regionales de Ordenación del Territorio coordinarán, según el caso, la participación de los diferentes organismos en la realización de los estudios e informes técnicos necesarios para asegurar los objetivos de la Comisión respectiva y, en especial, la elaboración de las propuestas del Plan Nacional de Ordenación del Territorio y de los Planes Regionales de Ordenación del Territorio, según el caso. Asimismo, mantendrán un sistema de información sobre la materia objeto de esta Ley.

## CAPITULO II

### DE LA ELABORACION DE LOS PLANES

Artículo 26.- La elaboración del Plan Nacional de Ordenación del Territorio y de los planes regionales de ordenación del territorio se realizarán mediante un proceso de coordinación interinstitucional, multidisciplinario y permanente.

A tal efecto, las Secretarías Técnicas de las Comisiones respectivas elaborarán las propuestas del Plan y con tal fin, recibirán de los organismos competentes los informes técnicos y estudios necesarios para asegurar el cumplimiento de todos los aspectos que deben ser desarrollados por el Plan.

Artículo 27.- La Comisión Nacional de Ordenación del Territorio y las Comisiones Regionales de Ordenación del Territorio durante la etapa de elaboración de los planes respectivos, incorporarán a sus discusiones, conforme lo determine el Reglamento, a representantes de los organismos públicos y privados nacionales, regionales, estatales y municipales, según los casos, que integren los diferentes sectores interesados.

En todo caso, con el objeto de garantizar la participación de todos los niveles de la Administración Pública y de la colectividad en general, en la elaboración de los Planes, las Secretarías Técnicas durante la elaboración de la propuesta, adelantarán un amplio proceso de consulta, de conformidad con lo establecido en el Reglamento.

Artículo 28.- Elaborada la propuesta del Plan Nacional de Ordenación del Territorio y de los Planes Regionales de Ordenación del Territorio y sometida al conocimiento de las Comisiones Nacionales o Regionales, respectivamente, se someterá al conocimiento público con el objeto de oír la opinión de los interesados, y recibir los aportes de la comunidad debidamente organizada.

El proceso de consulta sobre la propuesta se efectuará a través de los distintos organismos representativos de la colectividad, de conformidad con el procedimiento establecido en el Reglamento.

Artículo 29.- En la etapa de estudio y elaboración de los planes de ordenación urbanística, de acuerdo con las previsiones de la Ley, se

tomarán en cuenta las directrices provenientes de los organismos competentes y se consultará, según corresponda, a los organismos públicos nacionales y municipales de prestación de servicios públicos.

Artículo 30.- Antes de su aprobación definitiva, los planes de ordenación urbanística serán sometidos, de conformidad con la legislación de la materia, a un período de audiencia pública a fin de que los interesados puedan conocerlos y emitir observaciones sobre los mismos.

Artículo 31.- Los planes sectoriales especiales serán elaborados por los Despachos Ministeriales competentes en cada sector conforme a la Ley Orgánica de la Administración Central, y en su elaboración deben seguirse, conforme lo determine el Reglamento, las previsiones de participación y consultas previstas en los Artículos 27 y 28.

Artículo 32.- Los planes de ordenamiento de las áreas bajo régimen de administración especial serán elaborados bajo la coordinación de los organismos competentes para la administración de cada una de ellas, con sujeción a los lineamientos y directrices del Plan Nacional de Ordenación del Territorio y de los Planes Regionales de Ordenación del Territorio.

En el proceso de elaboración, el proyecto de plan deberá ser sometido al conocimiento público con el objeto de oír la opinión de los interesados, y recibir los aportes de la comunidad debidamente organizada, todo lo cual se hará de conformidad con lo establecido en el Reglamento.

### CAPITULO III

#### *DE LA APROBACION DE LOS PLANES*

Artículo 33.- El Plan Nacional de Ordenación del Territorio y los planes sectoriales especiales, así como sus modificaciones, serán aprobados por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, mediante Decreto que se publicará en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela.

Artículo 34.- Cada Plan Regional de Ordenación del Territorio, así como sus modificaciones, será aprobado conjuntamente por los Gobernadores de los Estados que integren la región. Dicha aprobación se hará mediante una sola resolución conjunta contentiva de la decisión administrativa, firmada

por quienes corresponda, la cual se publicará en las Gacetas Oficiales de los Estados respectivos.

Artículo 35.- Los planes de ordenamiento de las áreas bajo Régimen de Administración Especial y sus modificaciones, serán aprobados por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, mediante Decreto que se publicará en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela. Sin embargo, los planes de ordenamiento de las áreas bajo régimen especial sólo comenzarán a surtir efectos con la publicación en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela del respectivo Reglamento de Uso de las mismas, aprobado por el Presidente de la República en Consejo de Ministros.

Artículo 36.- Los planes de ordenación urbanística que establezca la Ley y las Ordenanzas Municipales se aprobarán por los órganos competentes según las respectivas regulaciones, las cuales indicarán la forma y modalidades de su publicación.

Artículo 37.- La aprobación de los otros planes previstos en esta Ley es función de los respectivos órganos competentes de la Administración Central o de los Estados, de conformidad con la legislación de la materia.

En todo caso, serán publicados en la forma que determine el reglamento.

Artículo 38.- El Plan Nacional de Ordenación del Territorio y los otros planes previstos en esta Ley, una vez aprobados, serán instrumentos públicos al acceso de todos.

Artículo 39.- El Plan Nacional de Ordenación del Territorio, los Planes Regionales de Ordenación del Territorio y los demás planes sectoriales especiales o de los Estados podrán ser revisados y, en consecuencia, modificados, cada vez que se formule un nuevo Plan de la Nación, o se reformule el que esté vigente, o cuando el Ejecutivo Nacional o Regional, según el caso, lo estime procedente.

Los planes de ordenamiento de las áreas bajo régimen de administración especial serán revisados conforme se determine en los reglamentos.

La Ley Nacional y las Ordenanzas Municipales establecerán la oportunidad y modalidades de la revisión y modificación de los planes de ordenación urbanística.

## TITULO IV

### DE LA EJECUCION Y CONTROL DE LOS PLANES DE ORDENACION DEL TERRITORIO

#### CAPITULO I

##### DE LA EJECUCION DE LOS PLANES DE ORDENACION DEL TERRITORIO

Artículo 40.- Los organismos públicos, dentro de la esfera de sus respectivas competencias, cooperarán en el proceso de planificación de la ordenación del territorio y velarán por la efectividad de las previsiones contenidas en los planes de ordenación del territorio.

Artículo 41.- La ejecución de los planes de ordenación del territorio podrá llevarse a cabo por los organismos públicos directamente o mediante entidades creadas al efecto, y por los particulares, actuando éstos bajo la dirección y control de aquéllos.

Artículo 42.- Los organismos de la Administración Pública Nacional, de los Estados y de los Municipios, las demás entidades o instituciones estatales que conforman la Administración Descentralizada, y los particulares y demás entidades de carácter privado, están obligados al cumplimiento de las disposiciones contenidas en los planes de ordenación territorial.

#### CAPITULO II

##### DEL CONTROL DE LOS PLANES DE ORDENACION DEL TERRITORIO

Artículo 43.- El control de la ejecución del Plan Nacional de Ordenación del Territorio corresponde al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, y a los Gobernadores de las Entidades Federales, actuando en su carácter de agentes del Ejecutivo Nacional, conforme a las delegaciones que éste les confiera.

En ejercicio de estas facultades de control, los funcionarios competentes realizarán las actividades necesarias para garantizar el cumplimiento de las

previsiones del Plan y, en particular, otorgarán las aprobaciones y autorizaciones previstas en esta Ley, e impondrán las sanciones administrativas establecidas en ella en caso de incumplimiento o violación a las disposiciones del Plan.

Artículo 44.- El control de la ejecución de los planes regionales de ordenación territorial, con las mismas facultades previstas en el Artículo anterior, corresponde a los Gobernadores de los Estados comprendidos en cada Región, en su respectiva jurisdicción territorial.

El Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables asistirá a los Gobernadores de las Entidades Federales en el cumplimiento de estas funciones.

Artículo 45.- El control de la ejecución de los planes nacionales de aprovechamiento de los recursos naturales y de los demás planes sectoriales especiales, con las facultades previstas en la legislación especial y las establecidas en el Artículo 43, corresponde a los respectivos organismos de la Administración Pública Nacional, conforme a su competencia sectorial.

Artículo 46.- El control de la ejecución de las áreas bajo Régimen de Administración Especial con las facultades previstas en la legislación especial, y las establecidas en el Artículo 43, corresponderá a los siguientes organismos:

- 1) Las establecidas por mandato de otras leyes, por los organismos competentes que en ellas se señalen;
- 2) En cuanto a las reguladas en la Ley, de la siguiente manera:
  - a) Las Zonas de Presa y Embalse, por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables;
  - b) Las Costas Marinas de Aguas Profundas, por el Ministerio de Transporte y Comunicaciones;
  - c) Los Habitats Acuáticos Especiales para Explotación o Uso Intensivo Controlado, por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables;

- d) Las Areas Terrestres y Marinas con Alto Potencial Energético y Mineros, por el Ministerio de Energía y Minas;
- e) Las Zonas de Aprovechamiento Agrícola, por el Ministerio de Agricultura y Cria;
- f) Las Planicies Inundables, por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables;
- g) Las Areas Rurales de Desarrollo Integrado, por el Ministerio de Agricultura y Cria;
- h) Las Areas de Protección y Recuperación Ambiental, por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables;
- i) Los Sitios de Patrimonio Histórico-Cultural o Arqueológico, por el Ministerio de Relaciones Interiores;
- j) Las Reservas Nacionales Hidráulicas, por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables;
- k) Las Areas de Protección de Obras Públicas, por el organismo responsable de la administración de la obra;
- l) Las Areas Críticas con Prioridad de Tratamiento, por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables;
- m) Las Areas Boscosas bajo protección, por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables;
- n) Las Reservas de Biósfera, por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables;
- o) Las Areas de fronteras conforme lo determine el Ejecutivo Nacional.

UNICO: La asignación de competencias previstas en este Artículo podrá ser variada por decisión del Presidente de la República en Consejo de Ministros.

Artículo 47.- El control de la ejecución de los planes de ordenación urbanística, con las facultades previstas en la legislación nacional especial y las establecidas en las Ordenanzas Municipales, corresponde a los respectivos Municipios y demás entidades locales.

Artículo 48.- El control de la ejecución de los otros planes previstos en esta Ley corresponde a los respectivos órganos competentes de la Administración Central, Estatal o Municipal, de conformidad con la legislación aplicable por razón de la materia.

### CAPITULO III

#### *DE LAS APROBACIONES ADMINISTRATIVAS*

Artículo 49.- Las decisiones que adopten los organismos de la Administración Pública Nacional, Central o Descentralizada, que tengan incidencia espacial e impliquen acciones de ocupación del territorio de la importancia nacional que se determine reglamentariamente, deben ser aprobadas por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, a los efectos de su conformidad con los lineamientos y previsiones del Plan Nacional de Ordenación del Territorio.

La aprobación prevista en este Artículo deberá ser adoptada o negada por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables en un lapso de 30 días continuos, vencido el cual sin que hubiese habido pronunciamiento expreso, la decisión se considerará aprobada.

UNICO: La aprobación establecida en este Artículo se requerirá en los procesos de toma de decisiones sobre localización y traslado de industrias; afectación de zonas para la reforma agraria; localización de grandes aprovechamientos de recursos naturales; localización de nuevas ciudades; trazado de los grandes corredores de vías de comunicación; y localización de puertos y aeropuertos.

Artículo 50.- Las decisiones que adopten los organismos de la Administración Pública Nacional, Central o Descentralizada o las que adopten las Corporaciones de Desarrollo Regional que tengan incidencia espacial e impliquen acciones de ocupación del territorio de la importancia regional que se determine reglamentariamente, deben ser aprobadas por los Gobernadores de las Entidades Federales, a los efectos de su conformidad con los lineamientos y previsiones de los Planes Regionales de Ordenación del Territorio.

La aprobación prevista en este Artículo, deberá ser adoptada o negada por el Gobernador respectivo en un lapso de 30 días continuos, vencido el cual sin que hubiere habido pronunciamiento expreso, la decisión se considerará aprobada.

Los Gobernadores de las Entidades Federales, a los efectos de estas aprobaciones, estarán asistidos por las unidades desconcentradas del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables que se determinen reglamentariamente.

Artículo 51.- Las decisiones que adopten los organismos de la Administración Pública Nacional Central o Descentralizada o las que adopten las autoridades regionales y estatales que tengan incidencia espacial e impliquen acciones de ocupación del territorio en las áreas urbanas de la importancia que se determine reglamentariamente, deben ser aprobadas por los Municipios, a los efectos de su conformidad con los lineamientos y previsiones de los Planes de Ordenación Urbanística.

La aprobación prevista en este Artículo deberá ser adoptada o negada por el Municipio respectivo en un lapso de 30 días continuos vencido el cual, sin que hubiere habido pronunciamiento expreso, la decisión se considerará aprobada.

Los Municipios, a los efectos de estas aprobaciones, podrán contar con la asistencia de las unidades desconcentradas del Ministerio de Desarrollo Urbano.

Artículo 52.- La determinación del perímetro urbano de las ciudades, incluyendo las áreas de expansión de las mismas, corresponde mediante Resolución conjunta, al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables y al Ministerio de Desarrollo Urbano, previa consulta con los Municipios respectivos.

## CAPITULO IV

### DE LAS AUTORIZACIONES ADMINISTRATIVAS

Artículo 53.- La ejecución de actividades por particulares y entidades privadas que impliquen ocupación del territorio, deberá ser autorizada previamente por las autoridades encargadas del control de la ejecución de

los planes, conforme a lo previsto en el Capítulo II del Título IV, a los efectos de su conformidad con dichos planes, dentro de sus respectivas competencias.

En los reglamentos de esta Ley se determinarán las actividades que requieren autorización nacional del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables a los efectos de su conformidad con el Plan Nacional de Ordenación del Territorio, y aquellas que sólo requieren autorización regional de los respectivos Gobernadores de las Entidades Federales, a los efectos de su conformidad con los Planes Regionales de Ordenación del Territorio.

En los casos en los cuales se otorgue la autorización nacional correspondiente no se exigirá la autorización regional.

Artículo 54.- En todo caso, el otorgamiento de las autorizaciones nacionales o regionales respectivas, deberá decidirse en un lapso de 30 días continuos, a contar del recibo de la solicitud respectiva. Vencido dicho lapso, sin que se hubiera otorgado o negado la autorización, se considerará concedida, a cuyo efecto, las autoridades respectivas están obligadas a otorgar la constancia.

Artículo 55.- El desarrollo de actividades por particulares o entidades privadas en las áreas urbanas y que impliquen ocupación del territorio, deberá ser autorizada por los Municipios. A tal efecto, los interesados deberán obtener de los Municipios, los permisos de urbanización, construcción o de uso que establezcan la Ley Nacional respectiva y las Ordenanzas Municipales.

El procedimiento para la tramitación de las solicitudes de dichos permisos municipales deberá ser simplificado, y los mismos deben decidirse en un lapso de 30 días continuos, contados a partir del recibo de las solicitudes respectivas, vencido el cual, sin que se hubieran otorgado o negado los permisos, se considerarán concedidos, a cuyo efecto los Municipios están obligados a otorgar la respectiva constancia del permiso.

Los Concejos Municipales, conforme a las normas y procedimientos técnicos que establezca el Ministerio de Desarrollo Urbano, deberán dictar las Ordenanzas respectivas a los efectos de garantizar la celeridad de los procedimientos y los derechos de los interesados.

Artículo 56.- Serán nulas y sin ningún efecto, las autorizaciones otorgadas en contravención a los planes de ordenación del territorio.

Artículo 57.- A los efectos del goce de beneficios e incentivos por parte de organismos públicos, así como para la obtención de créditos y financiamientos de parte de organismos públicos e instituciones de crédito particulares, los interesados deberán presentar, obligatoriamente, la autorización correspondiente o la constancia de haberse otorgado conforme se determina en esta Ley.

## CAPITULO V

### *DE LAS AUTORIDADES UNICAS DE AREAS*

Artículo 58.- El Presidente de la República en Consejo de Ministros podrá crear Autoridades Unicas de Areas para el desarrollo de planes y programas específicos de ordenación del territorio cuya complejidad funcional, por la intervención de varios organismos del sector público o por la cantidad de recursos financieros comprometidos en su desarrollo, así lo requieran.

Artículo 59.- Las Autoridades Unicas de Areas tendrán el carácter de Servicios Autónomos sin personalidad jurídica pero dotados de autonomía de gestión, financiera y presupuestaria en el grado que establezca el Decreto que ordene su creación y estarán sometidas al control jerárquico del Ministro que determine el Presidente de la República.

Artículo 60.- Las Autoridades Unicas tendrán por objeto la planificación, programación, coordinación, ejecución y control de los planes y programas de ordenación del territorio requeridos para el desarrollo integral del área o programa de su competencia.

Las dependencias de los Ministerios, Institutos Autónomos, Gobernaciones y los demás organismos con atribuciones en el área o programa asignado estarán sometidos a las directrices impartidas por las Autoridades Unicas para el logro de su objeto. Tales directrices deberán estar encuadradas dentro del Plan de Ordenación del Territorio de cuyo desarrollo se trate.

A los efectos de hacer efectiva la ejecución y la coordinación de actividades, en el Decreto de creación de la Autoridad Unica de Area se

establecerán los organismos interministeriales e intersectoriales que sean necesarios, en los cuales se asegurará la participación adecuada de los organismos involucrados.

## CAPITULO VI

### DE LA ADMINISTRACION REGIONAL

Artículo 61.- Las regiones constituyen los ámbitos espaciales básicos a los efectos de la planificación del desarrollo económico, social y físico del país; del proceso de ordenación territorial y urbana y de la ordenación de las actividades de la Administración Pública Nacional, Estatal y Municipal.

Artículo 62.- Los límites de las regiones serán establecidos mediante Decreto por el Presidente de la República adoptado en Consejo de Ministros. Estos límites deberán coincidir en lo posible con los límites político-territoriales en que se dividan los Estados que integran la Región.

El establecimiento de los ámbitos territoriales de las regiones estará determinado en función a la concurrencia de los siguientes criterios:

1. Que constituyan espacios geográficos con condiciones ecológicas y socio-culturales semejantes.
2. Que sean espacios territoriales integrados funcionalmente y que tengan por lo menos un centro de servicio capaz de actuar como integrador y promotor del proceso de desarrollo y ocupación del espacio.

## TITULO V

### DEL REGIMEN DE LA PROPIEDAD PRIVADA EN LA ORDENACION DEL TERRITORIO

## CAPITULO I

### DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 63.- Los usos regulados y permitidos en los planes de ordenación del territorio, se consideran limitaciones legales a la propiedad y, en consecuencia, no originan, por sí solos, derecho a indemnización. Esta sólo

podrá ser reclamada por los propietarios en los casos de limitaciones que desnaturalicen las facultades del derecho de propiedad, siempre que produzcan un daño cierto efectivo, individualizado, actual y cuantificable económicamente.

En estos casos, a los efectos de determinar la indemnización, se seguirán los criterios establecidos en la Ley de Expropiación por causa de Utilidad Pública o Social.

Artículo 64.- Cuando la ejecución de los planes de ordenación del territorio implique la extinción del derecho de propiedad, las autoridades respectivas competentes deberán proceder a decretar la expropiación, conforme a la ley especial.

A tal efecto, en el Plan respectivo de Ordenación del Territorio se deberá establecer un lapso para la ejecución de la expropiación correspondiente, en cuyo caso, cuando sea superior a tres años, la autoridad competente deberá establecer un régimen transitorio de uso efectivo de la propiedad afectada.

UNICO: En todo caso, vencido el lapso para la ejecución de la expropiación sin que los entes públicos competentes hubieren procedido consecuentemente, se deberá indemnizar al propietario por las limitaciones al uso de su propiedad establecidas en el régimen transitorio, y deberá reglamentarse un uso compatible con los fines establecidos en el plan respectivo.

Artículo 65.- Los planes de ordenamiento de las áreas bajo Régimen de Administración Especial sólo surtirán efectos respecto de la propiedad cuando se publique en la Gaceta Oficial de la República el correspondiente Reglamento de Uso del Area.

## CAPITULO II

### *DEL REGIMEN URBANISTICO DE LA PROPIEDAD PRIVADA*

Artículo 66.- Las actuaciones que se realicen en suelo con fines urbanísticos requieren la previa aprobación del respectivo plan de ordenación urbanística, a los fines de la asignación de uso y su régimen correspondiente, así como de la fijación de volúmenes, densidades y demás procedimientos técnicos, sin que puedan otorgarse autorizaciones de uso

del suelo en ausencia de planes. Serán nulas, las autorizaciones de uso otorgadas en contravención del plan.

Artículo 67.- La competencia urbanística en orden al régimen del suelo comprende las siguientes funciones:

1. La utilización del suelo en congruencia con la utilidad pública y la función social de la propiedad.
2. Imponer la justa distribución de las cargas y beneficios del plan entre los propietarios afectados.
3. Regular el mercado inmobiliario a los fines de la edificación y de la vivienda.
4. Afectar las plusvalías del valor del suelo originado por el plan al pago de los gastos de urbanización.
5. Asegurar el mantenimiento de una densidad adecuada al bienestar de la población.
6. Adquirir terrenos para constituir patrimonios de suelo.

Estas facultades tienen carácter enunciativo y no limitativo, y comprende cuantas otras fueren congruentes con la misma.

Artículo 68.- Los mayores valores que adquieran las propiedades en virtud de los cambios de uso o de intensidad de aprovechamiento con que se vean favorecidos por los planes de ordenación urbanística, serán recuperados por los Municipios en la forma que establezcan las Ordenanzas que deben dictar a tal efecto, en las cuales deben seguirse los lineamientos y principios previstos en el Código Orgánico Tributario.

Artículo 69.- Los terrenos de cualquier clase que se expropien por razones urbanísticas, deberán ser destinados al fin específico establecido en el plan correspondiente.

Si se pretende modificar su afectación o se agotara la vigencia del plan sin haber cumplido el destino a que se afectaron, procederá la retrocesión de los terrenos con arreglo a lo que disponga la legislación de la materia.

## TITULO VI

### DE LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS

Artículo 70.- Los actos administrativos contrarios a los planes de ordenación del territorio y a las aprobaciones administrativas otorgadas conforme a esta Ley, se consideran nulos, no creando derechos a favor de sus destinatarios.

Los funcionarios públicos que los adopten incurren en responsabilidad disciplinaria, civil o penal, según los casos, por los daños y perjuicios que causen tanto a la Administración como a los particulares.

Artículo 71.- Las actividades de los particulares contrarias a los planes de ordenación del territorio y a las autorizaciones administrativas otorgadas conforme a esta Ley, darán lugar según la gravedad de la falta, la naturaleza de la actividad realizada y la magnitud del daño causado al territorio y al ambiente, a la aplicación de multas entre Bs. 1.000 y Bs. 100.000.

Si el daño causado es cuantificable económicamente, el monto de la multa se establecerá entre un 20 y un 60 por ciento sobre el costo del mismo, previamente determinado por el organismo respectivo, siempre que no sea menor al monto de las multas antes indicadas.

Artículo 72.- Además de las multas mencionadas en el Artículo anterior, a los infractores de la presente Ley, de los planes de ordenación del territorio y de las autorizaciones administrativas otorgadas conforme a la presente Ley, se les podrá imponer las siguientes sanciones:

1. Inhabilitación hasta por un período de dos (2) años para obtener las autorizaciones previstas en esta Ley.
2. El comiso de los instrumentos y maquinarias con los que se cometió la infracción.
3. Demolición a costa del sancionado, de las obras y construcciones realizadas.

Artículo 73.- Cuando un organismo público o privado infrinja lo establecido en el Artículo 57 será sancionado con multa de hasta Bs.

100.000. Cuando se trate de otorgamiento de fianzas o créditos, la sanción será de multa en un monto calculado entre el 20 y el 60 por ciento de la cantidad afianzada o del crédito otorgado.

Artículo 74.- Las multas serán aplicadas por las autoridades que tengan a su cargo el control de la ejecución de los planes, y su producto ingresará a su patrimonio.

Artículo 75.- Las sanciones previstas en esta Ley, serán aplicadas sin perjuicio de las consagradas en otras leyes ni de las acciones civiles, administrativas o penales a que hubiere lugar.

## TITULO VII

### *DISPOSICION TRANSITORIA*

Artículo 76.- Las aprobaciones administrativas previstas en los Artículos 49 a 52 y las autorizaciones administrativas previstas en los Artículos 53 a 57, deberán ser solicitadas, aun cuando no se hayan aprobado los planes correspondientes de ordenación territorial.

En estos casos, las aprobaciones y autorizaciones deberán otorgarse teniéndose en cuenta los siguientes criterios:

1. Las directrices de ordenación territorial y desconcentración económica establecidas en el Plan de la Nación.
2. La posibilidad de atender con servicios públicos la demanda a generarse por la actividad aprobada o autorizada.
3. El impacto ambiental de la actividad propuesta;
4. La vocación natural de las zonas, y en especial, la capacidad y condiciones específicas del suelo;
5. Las regulaciones ya existentes para el uso de la tierra;
6. Las limitaciones ecológicas especialmente las que vienen impuestas por la anegabilidad de los terrenos y por las condiciones propias de las planicies inundables y la fragilidad ecológica;

7. Los demás factores que se consideren relevantes a los mencionados usos.

#### DISPOSICIONES FINALES

Artículo 77.- El Ejecutivo Nacional reglamentará esta Ley en el término de dos (2) años contados a partir de su entrada en vigencia, pudiendo dictar a tales efectos, reglamentos parciales.

Artículo 78.- Quedan derogadas todas las disposiciones contrarias a las normas de la presente Ley.

Queda en esta forma cumplida la misión que fue encomendada a esta Comisión Especial por el Senado.

## **CAPITULO IV**

### **ASPECTOS GENERALES DEL REGIMEN MUNICIPAL Y SU REFORMA**



## PRIMERA PARTE

### ASPECTOS GENERALES DEL REGIMEN MUNICIPAL EN VENEZUELA Y BASES PARA SU REFORMA

(Con ocasión de la Exposición de Motivos del Proyecto de ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Régimen Municipal).

La Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978, dictada con 17 años de retraso en relación al requerimiento del Constituyente de 1961, en el momento de su sanción fue objeto de grandes discusiones, en las cuales intervinieron, no sólo los partidos políticos y los medios de comunicación social, sino las Asociaciones de Vecinos que para ese momento habían llegado a un pleno desarrollo, sobre todo en algunas zonas del Area Metropolitana de Caracas.

La Ley Orgánica sancionada, sin embargo, no llegó a satisfacer las aspiraciones de reforma del régimen local en nuestro país, y ello mismo lo reconoció el propio Presidente de la República, quien al firmar la Ley y ponerle el Ejecútese, en su discurso pronunciado en dicha ocasión, anunció al país que el gobierno estimaba que la Ley era de carácter experimental, y que desde ese mismo momento se había iniciado el proceso de su reforma. La Ley sancionada, en realidad, no reformó el régimen municipal que existía en ese momento, y que era un legado de la autocracia: en realidad, la Ley consolidó la estructura y funcionamiento de los Concejos Municipales, conforme al modelo del Constituyente de 1925 reforzado por el Constituyente de 1953; y además, prorrogó la transitoriedad establecida en la Constitución de 1961 en el sentido de que no estableció los Municipios que la Constitución reguló, sino que prorrogó la existencia de los Distritos Autónomos, creación también de la autocracia en la Constitución de 1904. La situación actual, en enero de 1984, por tanto, es la de la inexistencia, todavía, de la institución municipal regulada en la Constitución de 1961. Estimamos que ha llegado el momento de ejecutar el texto constitucional, después de 23 años de vigencia, y crear definitivamente el Municipio de nuestro país. Esto, estimamos, es lo que reclama el país nacional y buena parte del país político, y es lo que exigen las comunidades y vecindades.

Para ello, independientemente de lo circunstancial que resultan unas elecciones municipales como las que deben realizarse en 1984, cuya fecha de realización no es lo realmente importante, salvo para algunas estrechas mentalidades partidistas, la representación nacional debe dedicarse, desde el mismo inicio de la actividad de las Cámaras Legislativas, a la reforma del régimen local y municipal de nuestro país, como uno de los elementos fundamentales para el perfeccionamiento de nuestra democracia.

A tal efecto hemos elaborado un Proyecto de Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, que se inserta al final de la exposición que sigue sobre Algunos Aspectos del Régimen Municipal en Venezuela y Bases para su Reforma, que le sirve de Exposición de Motivos al Proyecto. Al final de este documento, se inserta un Texto Refundido de Ley Orgánica, en el cual se han incorporado las reformas propuestas.

## SECCION PRIMERA

### ALGUNOS ASPECTOS DEL REGIMEN MUNICIPAL

#### I. VENEZUELA COMO ESTADO FEDERAL

##### 1. *La Federación Centralista.*

La República de Venezuela es un Estado Federal, peculiar, como en realidad lo son todos los Estados federales, ya que ni hay una federación perfecta, ni existe un tipo único de federación. En este sentido, la Constitución venezolana de 1961 prescribe que "Venezuela es un Estado federal en los términos que establece esta Constitución", (Art. 2º). La Federación Venezolana, por tanto, responde a los propios términos previstos en el texto fundamental, contradictorios hasta cierto punto, pues si se analiza toda la estructura constitucional del Estado, resulta que en realidad se trata de un Estado centralizado.

La Constitución regula así, una federación centralizada, y ello sin duda, se configura como una contradicción "in terminis" porque toda federación debería responder a un esquema de descentralización política. Esta situación, por supuesto, es producto de una larga evolución, a través de la cual, la forma federal siempre ha estado a la base de las instituciones estatales venezolanas.

La Constitución de 1811 estructuró una confederación, pues era la figura constitucional de la cual se disponía en ese momento histórico, para integrar políticamente a las Provincias de la Capitanía General de Venezuela al momento de la Independencia. Por su parte, la Constitución de 1830, la primera que se dictó después de la separación de Venezuela de la Gran Colombia, es una Constitución que se denominó Centro-federal, y fue producto de un pacto de las fuerzas políticas centrifugas y centripetas que actuaron en nuestros países, sobre todo en el siglo pasado. Al amparo de esta Constitución se comenzó a desarrollar un poder central importante, hasta el punto de que la Constitución de 1857, puede considerarse como la primera reacción centralista contra la federación, y pretendió sustituirla con una institución que se ha considerado como un fenómeno peculiar en América Latina, el llamado Poder Municipal. Esta Constitución es de las pocas de América Latina que utiliza ese término, Poder Municipal, con lo cual se busca la eliminación de las Provincias.

Esta reacción centralista contra la federación condujo, sin duda, al calor de otros problemas sociales, a las guerras federales, pues al año siguiente (1858) se volvió a cambiar la Constitución, con un mayor acento federalista. Las guerras federales culminaron en 1863, con el establecimiento, ya definitivo, de un Estado con todo el esquema formal de un Estado federal, que luego se ha venido desarrollando con tendencias centralistas, hasta el esquema peculiar que destacábamos en la Constitución de 1961, de una federación "en los términos que la Constitución consagra".

En toda la evolución política de Venezuela puede decirse que hay una constante, y esa es la lucha permanente, más acentuada en el siglo pasado que durante el presente siglo, entre centralismo y federalismo, entre disgregación e integración, entre las fuerzas políticas centrifugas y centripetas, que ha conducido a la figura actual, de una federación centralista, contradictoria, porque lo que es formalmente federal resulta en el texto mismo de la Constitución, con instituciones centralistas.

## *2. El sistema de distribución vertical del poder.*

En todo caso, aunque sea una figura contradictoria, la federación en Venezuela está montada sobre un sistema de distribución vertical del

poder, es decir, sobre un sistema de descentralización político-territorial del Poder Público en tres niveles: nacional, estatal y municipal.

#### *A. El Poder Público Nacional.*

El Poder Público en el nivel nacional, que inclusive ya no se llama "federal", como sucedió hasta 1953, sino que se llama simplemente Poder Nacional, corresponde a una persona jurídica territorial que es la República, así denominada en la Constitución. En el texto fundamental, el término "República" tiene dos connotaciones: una, la "República de Venezuela" como Estado en su globalidad, titular del Poder Público; otra, en el ángulo de la distribución vertical del poder, la "República" a secas, como la persona jurídico-pública territorial nacional.

#### *B. El Poder Público de los Estados (Estadal)*

Existe un segundo nivel de distribución del Poder Público que es el nivel estatal, conformado por veinte Estados, un Distrito Federal, dos Territorios Federales y las Dependencias Federales, que conforman la Federación. Los Estados están configurados como personas jurídico-públicas en pie de igualdad política, con autonomía; aun cuando por el proceso centralizador señalado se haya producido un vaciamiento progresivo de competencias propias en este segundo nivel, en beneficio del nivel nacional.

En Venezuela los Estados son, sin duda, autónomos y con una gran autonomía propia de un sistema federal; sin embargo, esa autonomía es inútil e inocua, porque le hemos venido quitando la materia (competencias) sobre las cuales desarrollarse. Incluso, Venezuela conserva dentro de los sistemas federales, el esquema clásico de distribución de competencias según el cual, las competencias residuales están en el segundo nivel, el nivel estatal, pues las competencias nacionales (primer nivel), y las competencias municipales, en el tercer nivel, deben ser de carácter expreso. Por tanto, todo lo que no se asigne al Poder Nacional y al Poder Municipal, corresponde al Poder Estatal, es decir, a los Estados de la Federación. Sin embargo, es tan extensa la enumeración de las competencias nacionales y municipales que, como residuo, ha quedado muy poco. Debido a esto, los Estados tienen una competencia residual, materialmente sin residuo efectivo, por lo que progresivamente se han venido configurando como instituciones político territoriales sin competencias reales.

Esto ha conducido a la situación actual de que además de no tener mayores competencias precisas, a pesar de los esfuerzos que se hacen ahora por encontrar y definir las, los Estados dependen totalmente desde el punto de vista financiero del Poder Nacional, a través de una partida del Presupuesto Nacional, que se denomina "Situado Constitucional", equivalente al 15% de los ingresos ordinarios, y que se reparte entre los Estados. Hasta cierto punto es un mecanismo de devolución a los Estados de ingresos tributarios que antes tenían. Así, a través del Situado Constitucional, se redistribuye parte de los impuestos nacionales, hacia su fuente ordinaria que eran los Estados.

### *C. El Poder Público Municipal.*

El tercer nivel de descentralización político-territorial, además del nivel nacional y del nivel estatal, es el nivel municipal. Se trata de un tercer nivel de distribución vertical del Poder Público, por lo que hasta cierto punto, en el régimen constitucional actual, se trata de un vestigio de aquel esquema que algunos han considerado imperfecto y a veces vacío de la Constitución de 1857, que hablaba del Poder Municipal. Lo cierto es que a pesar de todo el tiempo que ha transcurrido, la Constitución sigue hablando de que hay un Poder Nacional, un Poder de los Estados y un Poder Municipal.

En esta forma, el Municipio en nuestro país, es partícipe del Poder Público en ese sistema de distribución vertical del poder que trae la Constitución. No se trata de una simple demarcación administrativa dentro de la estructura del Estado. No es sólo una administración más, dentro de una Administración pública unitaria; sino que es un nivel político-territorial, con una Administración pública municipal propia, que ejerce una cuota-parte del Poder Público en el sistema de distribución vertical del Poder. El Poder Municipal, en definitiva, es una de las ramas del Poder Público en el contexto del Artículo 118 de la Constitución.

En todo caso, el esquema de nuestra federación centralista es un sistema de división político-territorial en tres niveles, con tres conjuntos de personas jurídicas —la República, los Estados y los Municipios—, teniendo cada una su autonomía, precisamente establecidas en la Constitución; sus competencias, unas con más otras con menos, y el nivel intermedio, con competencias residuales casi inexistentes; su propio sistema de gobierno democrático, pues hay autoridades electas en los tres niveles; y sus recursos

propios, incluso los derivados de las potestades tributarias. En esta materia, sin embargo, debe destacarse en el nivel intermedio, el proceso de vaciamiento de competencias y de atracción por el nivel nacional y el nivel municipal, de lo que otrora fueron competencias tributarias de los Estados de la Federación.

En todo caso, el Municipio, en nuestro país, se enmarca dentro de ese sistema de Federación centralizada, aun cuando sin haber sufrido los efectos del centralismo, en la forma como lo han sufrido los Estados de la Federación.

## II. EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCION.

El Municipio es definido en la Constitución como “la unidad política, primaria y autónoma en la organización nacional” (Artículo 25). En esta forma el Municipio se concibe, ante todo, como una unidad política; por ello señalábamos que se trata del 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, es parte del sistema de organización política del Estado y es además, una unidad primaria, lo cual significa que debe estar más cerca del ciudadano, como el instrumento por excelencia, de participación política.

Por otra parte, se trata de una entidad autónoma, lo que implica que en sus competencias propias no hay injerencia de los otros niveles. Se trata por tanto en nuestro país, de una entidad política descentralizada, que forma parte de la división político-territorial del Estado, con personalidad jurídica propia, carácter autónomo, competencias propias, y un autogobierno de base democrática.

Ahora bien, ¿Cómo se caracteriza el Municipio en la Constitución? Ello se establece analizando cuatro aspectos: en primer lugar, la autonomía y lo que esto significa en la Constitución Venezolana; en segundo lugar, las competencias que se atribuyen al Municipio, lo cual es importante ya que autonomía sin competencia es autonomía inútil; en tercer lugar, la organización que se le da a la institución municipal, y, en cuarto lugar, las bases del sistema de autogobierno municipal que consagra la Constitución.

## 1. *La autonomía municipal.*

En cuanto al primer aspecto, la autonomía, no sólo la Constitución dice que el Municipio es "la unidad política primaria y autónoma" dentro de la organización nacional, sino que luego destina un Artículo, el 29, a definir concretamente que la autonomía municipal comprende: la elección de sus propias autoridades; la libre gestión en las materias de su competencia, y la creación, recaudación e inversión de sus propios ingresos.

Esta enumeración, sin duda, le da a la autonomía municipal en Venezuela, una amplitud considerable que abarca una autonomía política, normativa, tributaria y administrativa.

### A. *Autonomía política.*

En primer lugar, está la autonomía política que es la que da origen al autogobierno, y que implica la elección de sus autoridades a través de mecanismos que la Constitución exige que sean siempre de carácter democrático. Por eso, en la Constitución Venezolana no se concibe el Municipio sin su autonomía, políticamente hablando, es decir, sin su carácter democrático, lo que conduce a que sus autoridades o representantes, que la Ley identifica en los Concejos Municipales en número variable según la población, sean electos por votación universal, directa y secreta y, con representación proporcional de las minorías (Art. 13 de la Ley Orgánica del Sufragio).

### B. *Autonomía normativa.*

En segundo lugar, los Municipios tienen autonomía normativa, es decir, se dictan su propio ordenamiento en las materias de su competencia. Por ello, las ordenanzas municipales, en nuestro país, tienen carácter de leyes locales y así lo ha reconocido la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia desde hace ya cuatro décadas. Es decir, las normas que los Concejos Municipales producen, tienen carácter de ley local en relación, por supuesto, con las materias propias de la competencia municipal. Esta competencia normativa, además se ejerce con entera autonomía, en el sentido de que no está sujeta a la Ley Nacional o Estatal en las materias que sean propiamente municipales y donde no haya concurrencia, y sólo está sujeta al control jurisdiccional conforme lo dispone el Artículo 29 de la Constitución.

Ahora bien, la Constitución establece en algunos casos, materias en las cuales hay concurrencia de competencias entre los diversos niveles, y en estos casos, corresponde a la Ley Nacional establecer el ámbito que corresponde a cada nivel. Sin embargo, en las materias propias de la vida local, donde no hay concurrencia, el Municipio es enteramente autónomo y las ordenanzas son dictadas sin sujeción a la norma nacional, porque ésta no puede invadir las competencias municipales. Ha sido muy frecuente la participación de la Corte Suprema de Justicia en el conocimiento de conflictos entre ordenanzas municipales y leyes nacionales, tanto denunciadas por los Municipios como por el Poder Nacional, en el sentido de que se considera que hay invasión de competencias de usurpación de funciones, cuando un órgano del Poder Municipal invade competencias de un órgano del Poder Nacional y viceversa. La Corte Suprema tiene una extensa jurisprudencia donde delimita las competencias en los casos de conflicto.

### C. *Autonomía Tributaria.*

Pero además de la autonomía política y normativa, el Municipio tiene autonomía tributaria, en el sentido de que en la Constitución se prevén sus tributos propios. Por tanto, podemos señalar que así como los órganos del Poder Nacional tienen una potestad tributaria originaria, también los Municipios tienen una potestad tributaria originaria. Es la Constitución la que establece cuáles tributos son nacionales y cuáles son municipales, y éstos son desarrollados por los propios Municipios en sus propias ordenanzas, no pudiendo el Poder nacional intervenir en estas regulaciones tributarias locales. En esta forma, el Artículo 31 del texto fundamental, por ejemplo, establece, como ingresos municipales, “las patentes sobre industria, comercio y vehículos y los impuestos sobre inmuebles urbanos y espectáculos públicos” los cuales son regulados con entera autonomía, en cada Municipio, en sus respectivas Ordenanzas, con las limitaciones previstas en el Artículo 18 del texto fundamental. Además, la Constitución prevé la posibilidad de que pueda haber transferencia de ciertos tributos nacionales hacia el nivel municipal (Art. 137).

Contrasta esta potestad tributaria originaria de los Municipios, con la situación señalada del nivel intermedio, de los Estados, donde no está directamente consagrada la competencia tributaria originaria, por el peculiar sistema de distribución de competencias en la Constitución.

#### D. *Autonomía Administrativa.*

Además de la autonomía política, normativa y tributaria, los Municipios tienen por supuesto, también, una autonomía administrativa. El Artículo 29 de la Constitución habla de la libre gestión de las materias de su competencia lo que implica no sólo autonormación, sino también autoadministración y, por tanto, la posibilidad de invertir los ingresos municipales en la forma como lo juzguen conveniente, sin intervención alguna del Poder Nacional o del Poder Estatal.

Podríamos señalar, sin embargo, que una limitación a esta libre gestión sólo se podría deducir del sistema del Situado Constitucional, en cuanto a los ingresos del Municipio provenientes del Situado que se asignan a los Estados y que éstos, a su vez, deben transferir en un porcentaje, a los Municipios. En este caso, la Ley nacional que coordina la inversión del Situado, ha establecido limitaciones a la inversión por los municipios de esta parte que reciben como ingreso del Situado Constitucional, al exigir que una parte de ello lo deben invertir coordinadamente con los Estados (Art. 20 de la Ley Orgánica de la Coordinación de la inversión del Situado Constitucional con los planes administrativos desarrollados por el Poder Nacional).

#### 2. *Las competencias municipales propias*

Ahora bien, toda esta autonomía política, normativa, tributaria y administrativa, no tendría sentido, si no hay una asignación de competencias propias al Municipio para que aquélla sea ejercida. Es por ello que la Constitución, directamente consagra las competencias municipales y las enumera en su Artículo 30, aun cuando con carácter enunciativo, lo que se evidencia de dos expresiones que se utilizan en el Artículo 30. En efecto, la Constitución establece como competencia de los municipios, las **materias propias de la vida local**, y agrega además, que estos tienen la libre gestión de los **intereses peculiares de la entidad**. La Constitución entonces, utiliza estas dos expresiones, (intereses peculiares de la entidad, materias propias de la vida local) y luego agrega "tales como" y enumera: urbanismo, cultura, salubridad, circulación, asistencia social, abastos, turismo, institutos populares de crédito y policía municipal. Estas son materias propias de la vida local, que incumben simplemente, sin carácter restrictivo. El enunciado sobre las competencias municipales, sin duda, es bastante amplio, pero ello no significa que en todos los casos, la competencia sea

exclusiva del Municipio. En efecto, en otras partes del texto constitucional se regulan casi todas esas competencias en forma concurrente, de manera que también al Poder Nacional se le asignan ciertas competencias en materia de urbanismo (Art. 136, Ord. 14), transporte (Art. 136, Ord. 20), cultura (Art. 136, Ord. 24), salud (Art. 136, Ord. 17), policía (Art. 136, Ord. 5), turismo (Art. 136, Ord. 24) e institutos de crédito (Art. 136, Ord. 24).

En esta forma, con gran frecuencia, las competencias municipales inciden en áreas concurrentes de competencias que el Poder Nacional tiene, también en virtud de la Constitución. Esto trae como consecuencia que para determinar con precisión la competencia municipal, sea necesario que una Ley nacional delimite con claridad hasta dónde llega la competencia nacional, y hasta dónde la local, en estas áreas concurrentes.

No siempre se han dictado estas leyes, y las que se han dictado no necesariamente han sido en un todo, acordes con la Constitución, por lo que en más de una ocasión ha habido un exceso del Poder Nacional en la regulación de las competencias, por lo que también, en más de una ocasión, la Corte Suprema de Justicia ha intervenido, sobre todo anulando normas nacionales o que han invadido las competencias municipales o han hecho nugatorias estas competencias, a través de una extensión excesiva de las mismas en el nivel nacional.

En el año 1978 se dictó la Ley Orgánica de Régimen Municipal que exigía la Constitución, y a la cual nos referiremos más adelante. Sin embargo, aquí sólo queremos hacer la mención a un aspecto, y es el de su incidencia en el problema de las competencias municipales. En efecto, esta Ley tiene una clara tendencia centralista, como ha sido la tradición legislativa en el país, y si bien estableció una enumeración aún más amplia de las competencias municipales, previó una restricción a ellas al señalar en el Artículo 7, primer aparte, que buena parte de esas competencias, debían ejercerse en la forma como se estableciera en la legislación nacional. Hemos sostenido que esta norma es inconstitucional porque si la Constitución no establece sujeción de las competencias locales a lo previsto en las leyes nacionales, no puede una Ley nacional establecer una sujeción, y si lo hace, como sucede en la Ley Orgánica de Régimen Municipal, dicha norma sería inconstitucional.

Además, la Ley incurre en una nacionalización de competencias locales, sobre todo en materia de servicios públicos, al establecer que cuando un

servicio municipal se preste en más de una jurisdicción municipal por una sola entidad o empresa, o cuando requiera instalaciones en más de una jurisdicción municipal, se considera que la competencia respecto de dicho servicio es nacional (Art. 7, último aparte): Esto, en nuestro criterio, es también inconstitucional, porque no hay en la Constitución previsión alguna para que se nacionalice un servicio municipal, por el hecho de que lo preste, por ejemplo, una empresa pública en más de una jurisdicción municipal.

En todo caso, lo que debemos aquí destacar es que frente a una enumeración constitucional muy amplia de la competencia municipal, la concurrencia que la misma Constitución establece, exige que se dicten una serie de leyes, para deslindar esas competencias. No siempre éstas se han dictado, con lo cual hay una zona fronteriza que origina conflictos. Sin embargo, frente a esta situación, la Ley Orgánica de Régimen Municipal, lejos de dilucidar los ámbitos de competencia y reforzar al Municipio, lo que ha hecho es limitarlo, nacionalizando algunas de las competencias locales y limitando el ejercicio de otras, lesionando la autonomía municipal.

### 3. *La organización municipal*

#### A. *La ausencia de autonomía organizativa.*

El tercer elemento que caracteriza al Municipio en la Constitución, está conformado por los principios de organización que el texto fundamental establece. En esta materia debemos indicar, de entrada, que en el régimen constitucional de los Municipios, si bien la autonomía municipal es política, normativa, tributaria y administrativa, sin embargo, no está prevista una autonomía organizativa.

El Municipio no es totalmente libre para organizarse a sí mismo; y al contrario, la Constitución establece (Art. 26), un principio de sujeción de la organización municipal, primero, a lo que disponga la Ley Orgánica Nacional que es esta Ley Orgánica de Régimen Municipal, al desarrollar los principios constitucionales y segundo, a lo que desarrollen las leyes dictadas por las Asambleas Legislativas de los Estados de la Federación, en materia municipal. Con ello la Constitución, en materia de organización, definió con precisión una jerarquía de las fuentes: la Constitución y los principios de organización que ella establece; las leyes orgánicas nacionales

que desarrollen esos principios, y las leyes de los Estados, en cada Estado de la Federación, que deben desarrollar los principios de organización municipal conforme a los cuales, los municipios de cada Estado deben organizarse.

#### *B. Los principios constitucionales y su inejecución.*

La Constitución establece en esta forma, una serie de principios de organización de los Municipios que, sin embargo, no han sido llevados a la práctica todavía. En efecto, ante todo debe señalarse que la Constitución, luego de prever todo un Capítulo (Cap. IV del Título I) destinado al Municipio, en la Disposición Transitoria Primera dispuso que hasta tanto se dictara la Ley Orgánica de Régimen Municipal, lo que se hizo 17 años después de la sanción de la Constitución, debía seguir en vigencia el régimen y organización municipal de la Constitución anterior (1953), régimen que era el mismo que venía desde el año 1904, es decir, un régimen municipal propio de una dictadura, primero la dictadura de Castro-Gómez a principios de siglo, y luego, la de Pérez Jiménez hasta 1958. Ese régimen prevé la existencia, no del Municipio, sino del Distrito Autónomo, que es la figura que transitoriamente aún subsiste.

En esta forma, la Constitución estableció un Municipio democrático, pero por la Disposición Transitoria Primera señaló que la estructura local iba a regirse transitoriamente por el régimen anterior a su vigencia, hasta tanto se dictara la Ley nacional. Hasta 1978, por tanto, el Municipio siguió sin existir en Venezuela, y sólo existieron los Distritos Autónomos. Pero esta Ley, en materia organizativa, de nuevo estableció una Disposición Transitoria (Art. 163) que permitió la supervivencia del Distrito Autónomo hasta que los Estados no modificaran su división territorial, aun cuando obligaba a que durante el primer periodo constitucional de su vigencia (1979-1984), los Estados de la Federación debían dictar una serie de normas, para adoptar la organización municipal transitoria del Distrito Autónomo, a la prevista en la Constitución y en la propia Ley Orgánica de Régimen Municipal. Las Asambleas Legislativas, salvo el caso aislado del Estado Monagas, durante el periodo constitucional (1979-1984) no ejecutaron realmente los principios de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, por lo que a comienzos de 1984, la República aún no contaba con Municipios, sino con los transitorios Distritos Autónomos.

### C. *El uniformismo municipal.*

Por otra parte, aún en la regulación del Municipio inexistente la Ley Orgánica Nacional, en materia de organización municipal, ha ejecutado en forma incompleta y deficiente, las previsiones constitucionales, lo cual se agrava con el mencionado régimen transitorio y provisional, que ha permitido que pervivan instituciones anteriores. Por eso, cuando se analiza la organización municipal en la actualidad, nos encontramos con que está lejos de establecer, como lo pauta la Constitución (Art. 27), regímenes diferentes para los Municipios según su situación geográfica, su población, su desarrollo, su carácter urbano, o su carácter rural, etc.; y al contrario, se aprecia un esquema municipal absolutamente uniforme. Por lo demás, este uniformismo realmente intolerable en la organización municipal, proviene de una tradición que se remonta a comienzos de siglo.

Por ejemplo, la Ley establece una base única de población para que existan los Municipios, de 12.000 habitantes (Art. 15), que ha sido ampliamente criticada. Estimamos que nada autoriza, en la estructura territorial y de la población de Venezuela, a prescribir que el Municipio sólo existe cuando existe un territorio con 12.000 habitantes y un centro poblado de 2.500 habitantes (Artículo 15, Ord. 1º y 3º). Al dictarse la Ley Orgánica, lamentablemente no se hicieron estudios previos poblacionales ni geográficos, serios.

Pero, como se dijo, aún sobre la base de este requisito uniforme y rígido de población, el mismo aún no se ha ejecutado, y los municipios no existen; en sustitución de ellos, seguimos teniendo municipalidades ubicadas a nivel de los Distritos que son una división inmediata de los Estados de la Federación. Por tanto, aun en la transitoriedad existe la uniformidad, si bien no con esa base poblacional de 12.000 habitantes, si dentro del esquema de división distrital de los Estados, conforme a lo cual en cada uno de esos Distritos, existen municipalidades. Allí es donde está, en la actualidad, la institución municipal, e incluso, si se aplicara, esa base de población, de 12.000 habitantes, a los Distritos Autónomos actuales, de los 191 que hay en el país y que dan origen a las 191 municipalidades ubicadas en dichos Distritos, 24 de ellos no llegan a los 12.000 habitantes y tendrían que desaparecer como tales municipalidades.

En todo caso, este uniformismo provoca que no existan diferencias entre los diversos tipos de municipios. Todos tendrían el mismo régimen

organizativo: el de las grandes ciudades y el pequeño municipio rural tendrían el mismo régimen organizativo y el mismo régimen jurídico. Por ello hemos señalado que la Ley Orgánica de Régimen Municipal resultaría realmente inaplicable en los pequeños municipios rurales y aún, en los pequeños municipios urbanos, como lo es hoy inaplicable a las Municipalidades ubicadas en Distritos Rurales o en pequeños centros poblados.

Por otra parte, no se han desarrollado los preceptos constitucionales que admiten otras entidades locales distintas al Municipio. Tanto el Artículo 17, Ord. 2º, como el Artículo 26, en efecto, hablando del Municipio y demás entidades locales, y el Artículo 28, habla de la agrupación de Municipios en Distritos y de las Mancomunidades. Sin embargo, la Ley Orgánica de Régimen Municipal sólo reguló los Distritos Metropolitanos y las Mancomunidades como agrupaciones voluntarias de municipios, aun cuando la propia Constitución da pie para la agrupación forzosa de municipios en los mal regulados Distritos Municipales. Nada de esto se ha desarrollado, y la Ley Orgánica de Régimen Municipal sigue con el uniformismo de considerar al Municipio como la sola entidad local, a pesar de las normas todavía de ejecución imperfecta, en materia de mancomunidades y Distritos Metropolitanos.

Por otra parte, el uniformismo como norma, lo encontramos también en el órgano representativo municipal. En efecto, Venezuela tiene un sistema colegiado de gobierno local. Todas las municipalidades tienen un Concejo Municipal y la única diferencia entre ellas, es el número de miembros, que varía de 7 a 17 según la población de la entidad, (Art. 31), pero en todos hay un solo tipo de órgano representativo, colegiado, que es éste que denominamos Concejo Municipal.

Por tanto, en materia de organización municipal tenemos un régimen transitorio, primero por la Constitución, después, por la Ley Orgánica de Régimen Municipal, que no ha permitido una ejecución eficiente y completa de los principios constitucionales, conduciendo a un uniformismo en la estructura municipal contrario al que requiere un país democrático, como la Venezuela del momento actual.

#### 4. *El auto-gobierno local*

El cuarto aspecto que caracteriza el régimen municipal, además de la autonomía, la competencia, y la organización, es el autogobierno local. La

Constitución, por ello, regula como un signo de la autonomía, la elección de sus autoridades (Art. 29, Ord. 1º), agregando que la organización municipal será democrática y responderá a la naturaleza propia del gobierno local (Art. 27).

La Ley Orgánica de Régimen Municipal regula como único órgano de gobierno municipal a los Concejos Municipales (Art. 30), y es ese cuerpo representativo municipal, de carácter colegiado el que es electo, y así ha sido en nuestro país desde la década de los 30, con la interrupción de los años de la dictadura de Pérez Jiménez (1948-1958).

Ahora bien, durante los últimos 25 años, el sistema de elección que se ha utilizado para estructurar este cuerpo colegiado, que gobierna y administra al Municipio, ha sido el sistema de representación proporcional de las minorías con el esquema quizás más absoluto, el sistema d'Hont, que permite una representación completa de las minorías (Art. 13 de la Ley Orgánica del Sufragio).

En nuestro país se ha suscitado una larga discusión sobre la posibilidad de establecer el sistema de elección municipal para los Concejales, e inclusive, se formularon propuestas en 1977, para consagrar, en ese nivel, las elecciones uninominales. Contra esas propuestas se argumentó que la Constitución (Art. 113) establece que las elecciones deben asegurar, en todos los niveles, la representación proporcional de las minorías; y ante ello hemos contra-argumentado que conforme a la Constitución, en materia municipal, el Concejo Municipal, como cuerpo colegiado, no es una institución constitucional, ya que la Constitución no habla de Concejo Municipal, sino sólo del órgano de representación municipal. Por ello, estimamos que se podía admitir la elección uninominal, a nivel local. En todo caso, la discusión fue zanjada constitucionalmente y en marzo de 1983 se sancionó la Enmienda Constitucional N° 2, cuyo primer Artículo está destinado a permitir un sistema de elección en los Municipios, distinto al sistema para la elección de los diputados a las Asambleas Legislativas de los Estados y para los Diputados y Senadores del Congreso Nacional. En esta forma, en la actualidad, conforme a esta Enmienda Constitucional N° 2, expresamente se permite el cambio del sistema de escrutinios a nivel de elecciones locales y la sustitución de representación proporcional de las minorías.

En todo caso, la aplicación hasta ahora del sistema de representación proporcional en las elecciones locales, en amplias circunscripciones territoriales mediante listas bloqueadas, ha provocado una crisis de representatividad a nivel local, originada por varios factores. En primer lugar, porque la Constitución de 1961 y el pacto político que la provocó, el Pacto de Punto Fijo de 1958, suscrito por los partidos políticos más importantes una vez caída la Dictadura, ha conducido a consolidar a un sistema de "Democracia de Partidos", y para ello, uno de los sistemas para hacerlo funcionar es precisamente la representación de partidos, a través del sistema de representación proporcional. Este, puede decirse, es el instrumento ideal para la representación de los partidos, pero no necesariamente, a nivel local, para la representación de las comunidades, de las vecindades y, en última instancia, de los ciudadanos. En segundo lugar, porque, la elección mediante el sistema de escrutinio de representación proporcional se ha realizado en amplias circunscripciones coincidentes con el territorio de los Distritos Autónomos; y en tercer lugar, porque en ellos, la elección de los Concejales se ha hecho mediante listas bloqueadas sin posibilidad alguna de cambio o escogencia por parte del elector.

Ha sido esta crisis representativa, la que ha conducido a que se planteen, ahora, otros sistemas de elección, motivados por las ideas de reforma que se ha venido discutiendo, en los últimos años.

Por otra parte, el período de estas autoridades que conforman el autogobierno local, es un período que tradicionalmente ha coincidido con el período constitucional nacional que es de 5 años. La Constitución, sin embargo, no es rígida en este sentido y permite que los períodos de gobierno de los Estados de la Federación y de los Municipios puedan ser menores de 5 años, aun cuando no menores de 2 (Art. 135), con lo cual podría haber un proceso de elección a mitad de período en las entidades locales, lo cual también es otro aspecto que se está discutiendo. En este sentido la Ley Orgánica de Régimen Municipal establece un período en la práctica, de 5 años (Art. 173) aun cuando prevé teóricamente que habría 2 períodos municipales; uno de 3 años y otro de 2 años (Art. 33). Sin embargo, al establecer en una Disposición Transitoria (Art. 173) que para que ello se actualice, es necesario un acuerdo de las 2/3 partes de los miembros del Congreso, en la práctica ha seguido siendo de 5 años.

## SECCION SEGUNDA

### BASES PARA LA REFORMA DEL REGIMEN MUNICIPAL

#### I. LA NECESARIA REFORMA DEL REGIMEN MUNICIPAL

Esta situación ha llevado a que, transcurridos 25 años de Democracia y consolidado nuestro sistema democrático, se comiencen a plantear, tanto desde dentro como de afuera de los partidos políticos, la necesidad de reformar el Régimen Municipal en Venezuela, a cuyo efecto se han venido formulando propuestas de reformas que son centro de atención y discusión en la actualidad.

En tal sentido, la reforma del Régimen Local aparece como un reto del perfeccionamiento de nuestra democracia, porque en definitiva, si queremos que sea más participativa, como está planteado, tenemos que descentralizar el poder y reforzar el nivel municipal. En nuestro criterio no hay, realmente, efectiva posibilidad de participación política, si no hay una efectiva descentralización política a nivel local, llevando el poder cerca del ciudadano, y ello sólo es posible lograrlo en un régimen democrático.

En efecto, el Municipio, a pesar de que la Constitución lo califica como "la unidad política, primaria y autónoma dentro de la organización nacional" (Art. 25), no llega a serlo, y no sirve como instrumento de participación local, pues actualmente está muy lejos del ciudadano.

Por otra parte, la Constitución regula al Municipio dentro de las entidades locales, es decir, destina su Capítulo IV del Título I a "La República y su división territorial", y en esta división a nivel local no sólo se refiere a los Municipios, sino también a las "demás entidades locales" (Art. 26). Es decir, la Constitución no reduce el nivel local a los solos municipios, sino que permite que existan otros niveles que denomina "entidades locales". Estas no han sido reguladas ni imaginadas por el legislador y, más bien, hemos seguido una tradición reformista limitada, en el sentido de que lo único que hemos estructurado, como autoridad a nivel local, es a los solos Municipios.

Pero a pesar de que la Constitución destine a los Municipios este Capítulo IV del Título I, y además, hable de otras entidades locales, la verdad es que en la actualidad puede decirse que no existen ni el uno ni las otras,

desde el punto de vista político. El régimen transitorio de la Constitución, a pesar de la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978, no ha cambiado en el sentido de que la estructura territorial de la República sigue siendo una división en Estados, los Estados en Distritos, y los Distritos en Municipios; pero los Municipios de esta división territorial no se corresponden con los Municipios, como realidad política, a los cuales se refiere la Constitución. En la actualidad las Municipalidades, como entidad política, están ubicadas a nivel de los Distritos; y en esta forma, en realidad lo que tenemos son “Distritos Autónomos”, establecidos desde 1904, pero ni hemos tenido ni aún tenemos, realmente, Municipios Autónomos. La Constitución de 1961 sentó las bases para cambiar esta tendencia, y si se quiere, devolvió la autonomía a los Municipios, pero por razón del régimen transitorio, está pendiente de ejecución.

Por otra parte, la Constitución no estableció como obligatoria la división de los Estados en Distritos, sino sólo dice: ... “que los Municipios podrán ser agrupados en Distritos. ...” (Art. 28) como una posibilidad, pero no como una obligación de la estructura político-territorial de los Estados; y esos Distritos, como agrupación de Municipios, también son “entidades locales”.

Sin embargo, hoy por hoy, por la transitoriedad, primero de la Constitución en la Disposición Transitoria Primera hasta que se dictó la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978; y luego, en virtud de esta Ley Orgánica, sigue todavía vigente, un régimen municipal diferente al que quiere la Constitución: existe autonomía en los Distritos y Municipalidades a nivel de los Distritos y no a nivel de los Municipios.

La situación en la actualidad, por lo tanto, es la siguiente: el país está dividido en 20 Estados, (además del Distrito Federal, dos Territorios Federales y las Dependencias Federales) y estas entidades están divididas en 191 Distritos. Tenemos, por tanto, 191 Municipalidades en los 191 Distritos Autónomos; y estos 191 Distritos Autónomos están divididos entre 714 Municipios, pero estos no tienen ninguna autonomía político-territorial, sino que son simples demarcaciones administrativas de los Distritos autónomos, es decir, de las Municipalidades.

En la actualidad, por tanto, si la Constitución se aplica, en cuanto al régimen municipal, ello sucede a nivel de Distritos, los cuales por otra parte, tienen una configuración territorial y poblacional muy variada.

En efecto, en base a los datos de población del Censo de 1981 a nivel de Distrito, y partiendo de la cifra de 191 Distritos en los cuales se distribuyó dicho Censo (a comienzos de 1984 existían algo más de 200 Distritos, pues en los últimos años del período constitucional 1979-1984, varias Asambleas Legislativas crearon nuevos Distritos, desconociendo incluso el requerimiento de la propia Ley Orgánica de Régimen Municipal, de que lo que tenían que crear eran los Municipios Autónomos), podemos destacar estos elementos: sólo había una Municipalidad de más de 1 millón de habitantes, la del Distrito Federal; habían 4 Municipalidades en Distritos con más de 500.000 habitantes y hasta 1 millón; y habían 24 Municipalidades que tenían una población entre 100.000 y 500.000 habitantes. Por tanto, de las 191 Municipalidades o Distritos Autónomos, sólo 29 tenían más de 100.000 habitantes; por lo que la gran mayoría (162) tenían menos de 100.000.

Pero de estas 161 Municipalidades o Distritos Autónomos, 29 tenían una población entre 50.000 y 100.000 habitantes. Por tanto, de las 191 Municipalidades, 133 tenían menos de 50.000 y sólo 58 tenían más de 50.000 habitantes; y de esas 133 Municipalidades había 64 que tenían 25.000 y 50.000 y 45 entre 12.000 y 25.000 habitantes.

Esta realidad pone en evidencia que en la actualidad, la mayoría de las Municipalidades están ubicadas en unidades poblacionales menores de 50.000 habitantes y no en poblaciones mayores; y esta es la primera crítica que se puede formular a la Ley Orgánica de Régimen Municipal y es que, si se analiza su contenido detenidamente, se constata que es una Ley concebida para un Municipio de 500.000 habitantes o más, y para cuya redacción se pensó más en las Municipalidades de la Capital de la República que en la gran mayoría de las Municipalidades que están entre esos niveles de 12.000 y 50.000 habitantes.

Pero además, la propia Ley estableció una base de población fija para la existencia de los Municipios, en 12.000 habitantes, sin percatarse sus redactores que 24 de los 191 Distritos Autónomos que existían tienen menos de 12.000 habitantes, por lo que si se aplicara la Ley desaparecerían al no calificar estos Distritos como Municipios.

Realmente, esta base de población de 12.000 habitantes que estableció la Ley no tiene ningún fundamento o base, y esa es quizás una de las razones por las cuales no se ha aplicado la Ley. Por ejemplo, si se analiza la situación del Estado Cojedes, nos encontramos con que de los 7 Distritos, de

acuerdo a las cifras del Censo de 1981, 4 no tenían 12.000 habitantes. Dicho Estado tenía una población muy pequeña, de 135.000 habitantes; El Distrito San Carlos, cuya capital es la del Estado, tenía 55.000 habitantes; el Distrito Tinaco tenía 19.000, donde está la segunda población; luego el Distrito Falcón que tenía 31.000. Estos son los tres que tenían más de 12.000. Luego está el Distrito Anzoátegui que tenía 8.000, el Distrito Girardot que tenía 5.000; el Distrito Pao 9.000 y el Distrito Ricaurte 5.000.

Frente a esa situación, frente a la regulación que está en la Ley Orgánica de Régimen Municipal, y frente a la transitoriedad del régimen anterior a 1961, deberíamos preguntarnos sobre ¿Cuál es el sistema que debería establecerse para hacer de los Municipios, realmente, la entidad que hoy no existe; es decir, para crear el Municipio?

Estamos convencidos que la reforma del régimen local, realmente, tiene por objeto más que modificar al Municipio, crearlo o inventarlo, pues el que está previsto en la Constitución no existe. Para crear ese Municipio inexistente proponemos desarrollar cinco principios fundamentales: en primer lugar, superar la base artificial de población para su existencia; en segundo lugar, superar el uniformismo en el régimen organizativo municipal; en tercer lugar, superar el régimen colegiado en el gobierno y administración local; en cuarto lugar, superar el uniformismo en la configuración de las entidades locales; y en quinto lugar, superar el uniformismo del sistema electoral de representación proporcional.

## II. LA SUPERACION DE LA ARTIFICIAL BASE DE POBLACION

En primer lugar, debemos superar la artificial base poblacional para la existencia del Municipio. En efecto, en la Constitución no se establece límite mínimo de población para que exista un Municipio, y sólo lo regula como la unidad política, primaria y autónoma dentro de la organización nacional (Art. 25). Esta norma permite ubicar el Municipio, territorialmente, como persona jurídica, a cualquier nivel espacial. No necesariamente, debe tener una gran extensión de territorio o una determinada población, sino que en realidad, lo que se requiere es que sea efectivamente una unidad política, primaria y autónoma.

Pero para determinarla, el legislador no optó por descubrir las realidades sociales o los vínculos de vecindad, sino que estableció uniformemente que “para la creación de un Municipio deben concurrir; 1) una población no

menor de 12.000 habitantes; 2) un territorio determinado; 3) un centro de población no menor de 2.500 habitantes que sirva de asiento a sus autoridades; y 4) la posibilidad de generar recursos suficientes para atender los gastos del gobierno, administración y prestación de los servicios mínimos obligatorios" (Art. 15).

Por supuesto, esos elementos son necesarios, todos, para la existencia de un Municipio: la población, el territorio, el centro poblado y la generación de recursos; sin embargo, no necesariamente deben ser valorados cuantitativamente sino cualitativamente. La Ley, al exigir una población determinada, desequilibró las exigencias de la norma, pues pudo también exigir un número de kilómetros cuadrados como territorio, lo cual afortunadamente no hizo. La cuantificación poblacional, sin embargo, no obedece a ningún criterio racional, y hemos visto cómo la gran mayoría de los Distritos Autónomos tiene menos de 50.000 habitantes. Por tanto, más que un número de habitantes, el legislador debió preguntarse realmente, sobre ¿qué es lo que caracteriza a un Municipio? ¿Acaso sólo un número de habitantes o, al contrario, el ser una realidad sociológica que deriva de la existencia de vínculos estables y permanentes de una población cualquiera? En realidad, lo que importa para calificar un Municipio es que sociológicamente permita configurarse en una unidad política primaria dentro de la organización territorial del país: puede tratarse de una comunidad pequeña, siempre que tenga vida y existencia propias y sea capaz de tener su propia autoridad local.

Por ello, estimamos que la primera base para una reforma del régimen local, tiene que ser la superación de la base artificial de población de 12.000 habitantes, para que exista un Municipio que, como medida para la existencia de ellos, establece la Ley Orgánica de Régimen Municipal. Al contrario, pensamos que debe concebirse al Municipio como una unidad con vínculos permanentes, donde el elemento de la vecindad esté actualizado y donde exista, por tanto, una comunidad.

Ahora bien, cabría preguntarse: ¿de dónde salió esta norma que establece las condiciones básicas de un Municipio?

Realmente, tenemos que convenir en que el legislador tuvo temor en que de no establecerse un límite poblacional, se pudiera producir una proliferación incontrolada de nuevos Municipios autónomos, en número superior a los actuales Distritos autónomos, quedando ello a la sola decisión

de las Asambleas Legislativas en cada Estado, tal y como sucedía con la creación de Distritos Autónomos en los Estados.

Esto último, incluso, tuvo sus repercusiones en cuanto al número de los Diputados de las Asambleas Legislativas. En efecto, antes de la última reforma importante de la Ley Orgánica del Sufragio (1973), los Diputados a las Asambleas Legislativas estaban constituidos por un número variable, pero no en base a la población del Estado, sino en base al número de Distritos en los cuales este se dividía territorialmente. Así, por ejemplo, si un Estado se dividía en 11 Distritos, se elegían dos Diputados por cada Distrito, y la creación de Distritos por la propia Asamblea provocaba que algunas de ellas tuvieran un número muy considerable de miembros. Tal fue el caso de los Estados Táchira, Sucre, Anzoátegui y Nueva Esparta, que con relativa poca población tenían Asambleas Legislativas numerosas.

Esta situación, que sin duda se configuró como una forma de ampliar la base de sustentación política de los activistas de partidos, fue corregida en la Ley Orgánica del Sufragio, al establecer para la elección de Diputados a las Asambleas Legislativas una base de población, independientemente del número de Distritos que componían cada Estado.

El mismo criterio, hasta cierto punto, privó en el legislador para establecer ahora una base de población para la existencia de Municipios: se trata de una forma, uniforme, de controlar la proliferación de entidades municipales autónomas.

Sin embargo, debe convenirse en que ese límite es totalmente artificial y para llegar a la cifra de los 12.000 habitantes no se realizó ningún estudio poblacional previo a la sanción de la Ley Orgánica. Tan no se realizó que, como señalaba, si se aplicase la norma actualmente, desaparecerían 24 de los 191 Distritos, es decir, casi el 12% de las Municipalidades actuales. Por otra parte, mientras más lejos esté el Municipio del ciudadano, menos será un instrumento de participación, y menos podrá ser esa unidad primaria de que habla la Constitución. Por tanto, si queremos que, además de ser más representativo, el Municipio sea más participativo, necesitamos acercarlo más al ciudadano y, a esos efectos, no se puede partir de una base artificial de 12.000 habitantes para la existencia de la autoridad local.

En lugar de esa rigidez poblacional, en cambio, estimamos que el legislador debe optar por el establecimiento de un sistema que atienda, para

la existencia de un municipio, más a aspectos sociológicos y políticos que al número de pobladores, y para ello había que comenzar por admitir la idea de que para que haya un Municipio es necesario que existan vínculos permanentes de vecindad de carácter político.

Pero por supuesto, para llegar a esta idea tendría que cambiarse otro supuesto del régimen actual, que es el uniformismo en la organización municipal. En efecto, tenemos que ir hacia una diferenciación de regimenes municipales según la condición geográfica de las entidades, su población y desarrollo económico y, según que el municipio sea rural o urbano. Necesariamente, nuestro país tiene que llegar a esa diferenciación, pues no puede pretenderse regular hoy un Municipio de 12.000 habitantes en la misma forma que uno de un millón de habitantes.

Por tanto, conforme a lo establecido en el Artículo 27 de la Constitución, el legislador debe optar por establecer un sistema diferenciado de regimenes para los Municipios, atendiendo a su desarrollo económico, y su situación geográfica, y así permitir el establecimiento de Municipios en áreas rurales y urbanas, siempre que haya núcleos de población donde existan vínculos de vecindad suficientemente estables como para que exista vida local concreta, tanto desde el punto de vista social como desde el punto de vista político.

Con una reforma del régimen municipal en estos términos, antes que ir hacia la eliminación de entidades locales, más bien deberíamos buscar la proliferación de comunidades. En otros términos, a nivel de Municipios, antes que provocar la eliminación de algunos, más bien tenemos que ir hacia la multiplicación de Municipios, en relación a las 191 Municipalidades que hoy existen. Una auténtica reforma del régimen municipal, por tanto, tendría que conducir a que existan más Municipios que las 191 Municipalidades que existían en 1981, pero quizás sin llegar a los 714 Municipios que en esa fecha también existían sin autonomía.

### III. LA SUPERACION DEL UNIFORMISMO EN EL REGIMEN ORGANIZATIVO MUNICIPAL

El segundo principio de la reforma del régimen local es la superación del uniformismo del régimen organizativo de los Municipios en la actualidad y su sustitución por un sistema que permita la diferenciación de regimenes municipales. Puede decirse que este uniformismo es, quizás, una de las

constantes del régimen municipal venezolano, que no proviene de la Ley Orgánica de 1978 sino que es un producto de hace varias décadas.

En efecto, durante toda la evolución de nuestro régimen municipal, particularmente durante este siglo y antes de que se dictara la Ley Orgánica de Régimen Municipal, el rasgo fundamental del Municipio, en cuanto a su régimen, era su carácter uniforme establecido en las leyes o códigos orgánicos que los Estados dictaban sobre organización municipal, copiados unos de otros. Así, a pesar de que habían 20 leyes, entre ellas se encuentra una asombrosa similitud. En particular, por ejemplo, después de la Constitución de 1961, todos los Estados dictaron sus leyes de Régimen Municipal, pero lo que hicieron fue copiar las normas constitucionales, en lo necesario, y en materia de organización, copiar el sistema anterior conformado desde principios de siglo. Por ejemplo, el único órgano municipal que todas esas leyes preveían, era el Concejo Municipal, como órgano colegiado compuesto de 7 Concejales, y que tenía todos los poderes de gobierno, legislación y administración local, independiente del tamaño de la entidad municipal. Por ello, el segundo principio de la reforma del régimen local busca la superación del uniformismo en el régimen organizativo, consolidado por la Ley Orgánica de Régimen Municipal conforme al régimen anterior, partiendo del supuesto de que el único principio uniforme que exige la Constitución es, que la organización municipal sea siempre democrática y responda a la naturaleza del gobierno local.

Puede decirse que el legislador de 1978, ciertamente, no atendió al llamado que le hizo el Artículo 27 de la Constitución, en el sentido de que la Ley podía establecer "diferentes regímenes para la organización, gobierno y administración de los Municipios, atendiendo a las condiciones de población, desarrollo económico, situación geográfica y otros factores de importancia", pues a pesar de esa exigencia, sin embargo, el legislador optó por el uniformismo. En efecto, las diferencias en el régimen de los Municipios en la Ley vigente son realmente risibles.

En primer lugar, está la prevista en el Artículo 31, según el cual el número de miembros de los Concejos Municipales varía de 7 a 17, según la población: en esta forma, si la población llega a 50.000 habitantes, como es el caso de la mayoría de los Distritos Autónomos actuales, los Concejos Municipales tienen 7 Concejales; y sólo tienen 17 Concejales, cuando la población es mayor de 1.000.000 de habitantes; y entre esos dos límites, la

Ley establece una graduación de cinco escalas para 9, 11, 13 y 15 Concejales, según que la población, llegue a 250.000; 500.000, 750.000 y 1.000.000 de habitantes respectivamente. Sin duda, esta escala se elaboró en forma arbitraria, sin saberse realmente cuál era la población del país distribuida en los Municipios y mucho menos pensando en los pequeños Municipios. De acuerdo a las cifras del último censo de población de 1981, de los 714 Municipios actuales, 489 tienen menos de 12.000 habitantes, es decir, bastante más del 50%; y 589 tienen menos de 25.000 habitantes. En cuanto a los Distritos autónomos, como se dijo, de los 191, 24 tienen menos de 12.000 habitantes.

En segundo lugar, otra diferencia en el régimen organizativo de los Municipios, también basada en la población, establece que en los Municipios con más de 50.000 habitantes es obligatoria la existencia de un Administrador Municipal, y si el Municipio tiene más de 100.000 habitantes, ese Administrador Municipal debe poseer un título de educación superior y suficiente experiencia en la Administración Pública. En cambio, en los Municipios con menos de 50.000, no hay Administrador Municipal como tal, sino que el Presidente del Concejo desempeña sus funciones.

Estas dos son, en definitiva, las grandes diferencias que establece la Ley en el régimen organizativo de los Municipios, lo cual por supuesto, no tiene relevancia alguna.

Al contrario, estimamos que si se quiere fortalecer el régimen municipal, el segundo principio para su reforma plantea la necesidad del establecimiento de distinciones, por ejemplo, según que el Municipio sea un Municipio urbano o rural y, asimismo, en los municipios urbanos, entre los grandes municipios urbanos y los pequeños. Por tanto, al menos tendríamos que establecer tres regímenes distintos para los Municipios del país. En esa forma, pensamos que se podrá crear el Municipio en el interior del país, rehacer la vida política en el interior del país y realizar la vida municipal de acuerdo a las peculiaridades propias de cada unidad poblacional, de cada comunidad, de cada localidad, de cada vecindad.

#### IV. LA SUPERACION DEL REGIMEN COLEGIADO DE GOBIERNO Y ADMINISTRACION LOCAL.

El tercer principio de la reforma del régimen local, está basado en la necesidad de superar el régimen colegiado como principio básico de

gobierno y administración municipal, y establecer, en sustitución del mismo, un régimen en el cual se diferencien orgánicamente las entidades ejecutivas de las legislativas a nivel local. Como se sabe, la Constitución no califica el órgano que debe tener a su cargo el gobierno y administración del Municipio; sólo dice el Artículo 25 que la representación de los Municipios la ejercen los órganos que determine la Ley y que la organización municipal debe ser democrática. Hasta allí los principios constitucionales, pero el texto fundamental no dice qué organismo debe ejercer la representación municipal en el gobierno y administración local.

La tradición uniformista venezolana, sin embargo, estableció siempre en las leyes de los Estados, lo cual recoge ahora la Ley Orgánica de Régimen Municipal, el principio de la administración municipal colegiada, conforme al cual, es un órgano colectivo el que gobierna y administra los Distritos Autónomos actuales, el Concejo Municipal, y el que en el futuro, de acuerdo a sus normas, deberá gobernar y administrar los futuros Municipios. En ese sentido, la Ley Orgánica califica a los Concejos Municipales como órganos deliberantes, normativos y administrativos (Art. 30), agregando la norma que existirá, además, un "órgano ejecutivo de la Administración que es el Administrador Municipal". Sin embargo, el Administrador Municipal aparece simplemente como un Director de Administración de la entidad municipal, pues desde el momento en que se atribuye al Concejo, además de las funciones deliberantes y normativas, funciones administrativas, el órgano que efectivamente gobierna y administra la Municipalidad, sin duda es el Concejo Municipal. Además, en virtud de que la Constitución exige que la organización municipal "será democrática y propia del gobierno local", no puede concebirse un Administrador Municipal efectivo nombrado por un Concejo, sino que el mismo debe ser electo: si es nombrado, no es más que un agente del Concejo Municipal y no Administrador realmente del Municipio; si es electo, vendría a ser un Alcalde, que es lo que debería ser.

En todo caso, fue esta norma del Artículo 30 de la Ley, que atribuye funciones administrativas al Concejo Municipal, la que provocó la declaratoria de nulidad por la Corte Suprema de Justicia, del Artículo 51 de la misma ley que declaraba irresponsables a los Concejales. En efecto, ¿cómo podría concebirse que a los miembros de un órgano, como los Concejos Municipales, que la misma Ley (Art. 30) declaraba como de carácter administrativo, conforme al Artículo 51 no se les pudiera exigir responsabilidad en ningún tiempo por las opiniones emitidas en el

desempeño de sus funciones, como si ese órgano fuera sólo de carácter deliberante? Este Artículo 51 frente al Artículo 30, era contradictorio e inconstitucional porque al ser el Concejo un órgano administrativo, sus miembros tenían que ser responsables, y por ello su declaratoria de nulidad.

Ahora bien, frente a ese régimen uniforme de gobierno y administración colegiados, y que concibe al Concejo Municipal como un órgano en el cual se confunden las funciones legislativas, deliberantes, de control, administrativas y de gobierno local, surge el tercer aspecto de la reforma propuesta, y que atiende a sustituirlo por un sistema en el cual se diferencie la autoridad ejecutiva de la entidad local, el Alcalde; de las autoridades legislativas, deliberantes y de control que deben ser los Concejos Municipales.

Siempre hemos pensado que la situación actual de los Concejos, como órganos deliberantes, legislativos, de control y de administración a la vez, ha sido uno de los factores que más ha conspirado contra la ordenada vida local en Venezuela, y estimamos que es uno de los aspectos que más ha contribuido a convertir a las Municipalidades, en la forma más elocuente de ineficiencia administrativa. Inclusive estimamos que los Concejos Municipales actuales, nunca podrán ser eficientes con un sistema colegiado de gobierno y administración, pues nunca se podrá gobernar y administrar eficientemente la entidad local, con el sistema colegiado. No se trata de un problema de recursos o de personas, pues sin duda, en los últimos años, en muchos Concejos Municipales ha habido como Concejales personas muy honorables pero que, colegiadamente no pudieron funcionar, pues en definitiva no se puede administrar una ciudad como un órgano colegiado, en base a votaciones de sus miembros.

La gran revolución administrativa originada por la Revolución Francesa, consistió, precisamente, en sustituir la administración colegiada del Estado Absoluto por la administración unipersonal, propia de la administración napoleónica, es decir, sustituir los cuerpos colegiados o cámaras como órganos de administración, por órganos unipersonales. Nosotros en materia local, nos hemos olvidado hasta de la Revolución Francesa y pretendemos administrar las ciudades con órganos colegiados.

Basta para darse cuenta de lo imposible que ello es, con asistir a una sesión de un Concejo Municipal, y constatar como, en una misma sesión se

discuten algunos Artículos de una ordenanza; se da un permiso no remunerado a una enfermera de un Hospital; se aprueba un contrato; se concede una beca; o se revoca un permiso de construcción. Lo grave es que por la dispersión política en la configuración de los Concejos, igual vale un voto para aprobar una Ordenanza, que es una Ley local, que para dar el permiso a una enfermera. Ello, en ciertas ocasiones, ha generado un sistema de compromisos, que a veces hacen incomprensibles ciertas votaciones, lo cual se agrava si ningún partido político controla mayoritariamente a los Concejos, lo cual no es frecuente.

Frente a esto, hemos pensado que uno de los puntos centrales de la reforma del régimen venezolano a nivel local, es diferenciar la autoridad ejecutiva local, el Alcalde, de la autoridad legislativa local, los Concejos, y atribuirle el gobierno y la administración de las ciudades a un Alcalde, como órgano ejecutivo, electo por votación popular; y que ese órgano esté controlado por un órgano colegiado que a la vez tenga funciones deliberantes y normativas. Debe señalarse, en todo caso, que en nuestro sistema actual, el Presidente de los Concejos Municipales no es un órgano ejecutivo, sino es sólo lo que literalmente es: Presidente del Concejo, es decir, Presidente del órgano colegiado, pero sin poderes ejecutivos propios. En el sistema que proponemos, el Alcalde sería la autoridad ejecutiva efectiva, y además, presidiría el órgano colegiado.

En definitiva, estimamos que en Venezuela debe superarse el régimen colegiado tradicional por un régimen municipal que establezca la mencionada separación orgánica entre los órganos ejecutivos: los Alcaldes, y los órganos legislativos, deliberantes y de control que serían los Concejos Municipales, con la peculiaridad de que el Alcalde debe presidirlos. Ambos órganos, por supuesto, deben ser electos por votación popular, pues por mandato constitucional el régimen municipal debe ser democrático.

En todo caso, no sería conveniente que se estableciese un Alcalde electo popularmente y un Concejo Municipal también electo popularmente, presidido por uno de los Concejales, y no por el Alcalde, pues de inmediato surgiría un enfrentamiento entre el Presidente del Concejo que se creería todavía Presidente del Concejo tradicional, y el Alcalde. El Alcalde tendría así dos funciones: Alcalde-Presidente del Concejo y autoridad ejecutiva electa. Por tanto, las reuniones del órgano colegiado las presidiría el Alcalde, y a la vez éste sería la autoridad ejecutiva electa directa. Además, los Concejales del Concejo serían electos en forma uninominal a cuyo

efecto, el territorio del Municipio se dividiría en pequeñas circunscripciones, para elegir, en cada una de ellas, a un Concejal.

En todo caso, esta diferenciación de funciones que proponemos, permitiría racionalizar más las funciones administrativas y de gobierno local, en relación a las funciones legislativas, deliberantes y de control.

Como consecuencia de la separación orgánica propuesta, también deben regularse las remuneraciones de los Concejales. En tal sentido, si el Concejo Municipal deja de ser administrador, y se convierte en un órgano normativo, deliberante y de control, la remuneración del Concejal debe estar en relación con las tareas municipales que se le asignen: en el Concejo Municipal su tarea será asistir a las sesiones y por ello recibirá una dieta, conforme es la orientación perdida, por otra parte, de algunas normas de la propia Ley Orgánica de Régimen Municipal; y en su tarea de Presidente de la Junta Parroquial, Comunal o Vecinal respectiva tendría también una remuneración, pero en este caso de carácter permanente de acuerdo al trabajo que realice.

## V. LA SUPERACION DEL UNIFORMISMO EN LA CONFIGURACION DE LAS ENTIDADES LOCALES.

El cuarto aspecto de la reforma del régimen local que planteamos, busca superar el uniformismo en la configuración de las entidades locales y su reducción al Municipio, y en su lugar, establecer un sistema escalonado de gobierno y administración local, no sólo por arriba del Municipio que es, la unidad básica, sino también por debajo del mismo.

En esta forma, en lugar del uniformismo actual del Distrito Autónomo, como única autoridad local, se debería establecer un sistema escalonado variable de dos o tres niveles, según las peculiaridades propias de la entidad local respectiva.

En efecto, en la actualidad, la entidad local básica es el Distrito Autónomo y excepcionalmente se regulan, por sobre ellos, las figuras del Distrito Metropolitano y de las Mancomunidades. En su lugar, al crearse realmente los Municipios, estimamos que éstos deben estar divididos territorialmente, para dar paso a nuevas entidades locales menores, y a esas divisiones territoriales, bien podría denominárselas "parroquias", "comunidades" o "vecindades". Debe recordarse, por ejemplo, que si se emplea el

término "parroquia", se seguiría la terminología del Distrito Federal, y mejor, la terminología eclesiástica conforme a la cual las parroquias tienen un territorio y una población más o menos racional.

En esta forma con un Municipio más pequeño territorialmente, al liberarse la exigencia de los 12.000 habitantes como rígida base de población, y por tanto, al colocárselo más cerca del ciudadano, podría a su vez ser subdividido en nuevas entidades locales, con autoridades electas y autonomía, en las cuales se confundan como órganos de gestión local las asociaciones de vecinos.

Además, los Municipios en algunas regiones, podrían ser agrupados en Distritos, pues los Estados se dividirían en Municipios y no en Distritos; pudiendo ser dichos Distritos, Distritos Metropolitanos si se trata de agrupar Municipios Urbanos o Distritos Municipales, si se trata de Municipios rurales.

En esta forma, se establecería un sistema escalonado de gobierno local a dos o tres niveles, dependiendo del Estado y de su realidad geográfica y de población, conforme al cual el Municipio sería la entidad básica, primaria; las entidades locales menores como las parroquias serían una subdivisión de los Municipios, y habría la posibilidad de que los Municipios se agruparan en Distritos Municipales o en Distritos Metropolitanos, según que sean urbanos o rurales.

En todo caso, tanto en los nuevos Municipios como en sus subdivisiones, las parroquias, las autoridades deben ser electas y esto distingue lo que hemos llamado Parroquia del actual Municipio, que lo que tienen es una Junta Comunal designada "a dedo" y un Jefe Civil, comúnmente llamado "Alcalde" también designado a dedo.

De acuerdo a ello, las entidades locales menores (la parroquia, por ejemplo), estarían estructuradas políticamente cerca del ciudadano, y estarían administradas por una Junta Parroquial, Comunal o Vecinal, presidida por el Concejal del Concejo del Municipio, electo uninominalmente en la circunscripción electoral de esa entidad, e integrada, además, por dos o cuatro miembros, designados de entre los Presidentes de las Asociaciones de Vecinos de dicha entidad.

Por ejemplo, en un Municipio cuyo Concejo Municipal tenga 15 miembros, el Alcalde-Presidente y 14 Concejales, su territorio debe

dividirse en un número de entidades locales y circunscripciones electorales igual a 14. En cada una de ellas se elige un Concejal uninominalmente. Ese Concejal es miembro del Concejo Municipal, que es un órgano deliberante, pero a la vez es Presidente de su Junta Comunal, Vecinal o Parroquial, integrada además por dos o cuatro consejeros más, designados de entre los dirigentes vecinales organizados. En este último carácter, hasta cierto punto, el Concejal sería Alcalde de su entidad local.

Con esta división de los Municipios en entidades locales menores (parroquias, comunidades o vecindades) surgiría una nueva entidad local, como un instrumento de participación política, en las cuales actuarían las Juntas de Vecinos como instrumentos de gestión local.

Por supuesto, el aspecto clave para estructurar estas entidades locales menores, es la distribución de competencias locales en los diversos niveles, dejando en el nivel inferior las competencias estrictamente locales, de mantenimiento y de control. En este nivel no habría competencia, por ejemplo, para hacer un plan de urbanismo, ni un plan de vialidad urbana, sino que las competencias serían básicamente de mantenimiento y de control. Las Juntas de Vecinos encontrarían en estas Juntas Parroquiales, Comunales o Vecinales, su medio de gestión local, y dejarían de ser nuevos organismos de presión, para que otros niveles tomen la decisión, convirtiéndose en verdaderas instancias político-locales responsables de sus decisiones. Participación es ejercer competencias con responsabilidad; presionar es pretender gobernar sin responsabilidad por las decisiones que otros adoptan.

Pero además, este sistema de gobierno local escalonado daría origen a otras entidades locales nuevas no sólo por debajo del Municipio, sino por encima del Municipio, y esas serían los Distritos. La Constitución en efecto, señala que "los Municipios podrán ser agrupados en Distritos, y que también podrán constituir mancomunidades para determinados fines de su competencia..." (Art. 28). Esta norma, sin embargo, no ha sido interpretada cabalmente, con imaginación. En nuestro criterio ella puede perfectamente conducirnos a considerar que habría dos formas de agrupar municipios: una agrupación forzosa y una agrupación voluntaria.

En efecto, la Constitución dice que los Municipios podrán ser "agrupados en Distritos; ¿por quién? Evidentemente que no por los propios Municipios, porque estos lo que pueden hacer es agruparse en mancomunidades. La

agrupación en Distritos corresponde a una instancia superior con competencia de la organización municipal, y esa no es otra que las Asambleas Legislativas de los Estados. En estos casos, la agrupación en Distritos sería forzosa para los Municipios; en cambio la agrupación de estos en mancomunidades, sería producto de un acto voluntario de los Municipios involucrados. Así la mancomunidad sería una agrupación forzosa de los mismos.

En esta forma, podría establecerse un sistema de agrupación forzosa de Municipios en determinadas áreas, para atender servicios y tareas públicas. Ese sería el caso por ejemplo, de Caracas. La Ley de Régimen Municipal del Estado Miranda podría establecer, por ejemplo, en el área metropolitana de Caracas, que los Municipios que actúen en ella deben ser agrupados en un Distrito Metropolitano que tendría, por ejemplo, funciones tales como la aprobación del plan de urbanismo; el establecimiento de las tarifas uniformes de los impuestos municipales, el sistema de transporte colectivo y otras similares.

## VI. LA SUPERACION DEL UNIFORMISMO DEL SISTEMA ELECTORAL DE REPRESENTACION PROPORCIONAL.

El quinto aspecto de la reforma del régimen local en Venezuela, tiene que incidir en el sistema electoral para la elección de las autoridades municipales y locales. Hemos dicho que la Constitución exige un régimen municipal democrático, por lo que habría que establecer un sistema electoral nuevo para los diversos niveles locales. Así, el Alcalde sería electo por votación universal y directa en todo el Municipio; pero los Concejales serían electos uninominalmente en pequeñas circunscripciones territoriales en las que aquellos se dividan, coincidentes con las entidades locales menores, que hemos denominado Parroquias, comunidades o vecindades.

En cada entidad local menor, además, habría una Junta Parroquial, Comunal o Vecinal, presidida por el Concejal electo uninominalmente, como Alcalde, e integrada por dos o cuatro consejeros más designados de entre los Presidentes de las Asociaciones de Vecinos organizadas en la entidad local.

La duración del mandato también debería regularse completamente. En esta materia, el Artículo 135 de la Constitución establece que los periodos constitucionales del Poder Nacional, son de 5 años, agregando que los

períodos de los poderes públicos estatales y municipales deben ser determinados por Ley y no serán menores de 2 años y mayores de 5 años. Inclusive, si se establece el lapso máximo de 5 años, la Constitución no exige que tenga que ser coincidente con el período constitucional nacional. En todo caso, estimamos que la duración del mandato de los Concejos Municipales debe ser de dos años y medio, y en cambio, por su carácter de administrador y gobernante local, el Alcalde debe tener un mandato de duración coincidente con el lapso máximo de 5 años.

Por otra parte, en esta materia electoral debe consolidarse definitivamente la separación de las elecciones locales respecto de las elecciones nacionales y estatales, que ya se ha iniciado desde 1979, a los efectos de que la elección municipal tenga su propia identidad.

## CONCLUSION

Como puede observarse, en Venezuela no sólo tenemos la contradicción institucional de una federación centralista, sino que también tenemos una contradicción institucional, entre un Municipio perfectamente definido en el texto constitucional, que no termina de ser desarrollo por el legislador en la práctica política, y una realidad municipal impropia de un régimen democrático.

Cierto que ha habido un período de consolidación de la democracia, con un signo claro de Democracia de Partidos, pero pasados estos cinco lustros, hay un consenso que se empieza a advertir tanto para la reforma de este Régimen Local, como llevar adelante, quizás, uno de los más grandes retos que tiene nuestra democracia en el momento actual: comenzar a autoperfeccionarse, a través de la reforma de las instituciones del Estado, reforma que por supuesto, tiene que hacerse mediante los propios mecanismos del sistema democrático, y por supuesto, por los propios partidos políticos.



## SEGUNDA PARTE

### PROYECTO DE LEY DE REFORMA PARCIAL DE LA LEY ORGANICA DE REGIMEN MUNICIPAL

Artículo 1.- Los Artículos 1 al 6 quedan con la misma numeración y texto formando parte del Título I.

Artículo 2.- Se elimina la denominación del Título II "De la Autonomía Municipal", cuyos Artículos 4 a 6 pasan a formar parte del Título I, y se agregan, a continuación del Artículo 6º, nuevos Artículos con los Nos. 7, 8, 9 y 10 con los siguientes textos; dentro de un nuevo Título II relativo a las Entidades locales:

#### TITULO II

#### DE LAS ENTIDADES LOCALES

#### CAPITULO I

#### *Disposiciones Generales*

Artículo 7.- Son entidades locales:

1. El Municipio.
2. Los Distritos Municipales o Metropolitanos.
3. Las Mancomunidades.
4. Las demás entidades locales menores.

Artículo 8.- Los Municipios y demás entidades locales se regirán:

1. Por la presente Ley Orgánica.

2. Por las leyes orgánicas y ordinarias que les sean aplicables conforme a la Constitución.
3. Por las leyes que dicten las Asambleas Legislativas en desarrollo y ejecución de la Constitución y de la presente Ley Orgánica.
4. Por lo establecido en las Ordenanzas y reglamentos específicos en cada entidad.

Artículo 9.- Los Municipios y demás entidades locales están sujetas al derecho en todas sus actuaciones. Corresponde a los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa que determine la Ley, el conocimiento de los recursos para el control de la constitucionalidad y legalidad de las Ordenanzas, Reglamentos, Acuerdos y demás actos administrativos de los Municipios y demás entidades locales.

Artículo 10.- Los Municipios y demás entidades locales dispondrán de los recursos económicos suficientes para el cumplimiento de los fines y para el ejercicio de las funciones que les atribuya la Ley.

Las Haciendas Públicas de los Municipios y demás entidades locales tendrán los ingresos propios y los derivados de la participación en el Situado constitucional de los Estados conforme se determine en la Ley.

Artículo 3.- Se reforma el Artículo 14, el cual tendrá el N° 11 con el siguiente texto:

## CAPITULO II

### *De la creación y organización de los Municipios*

Artículo 11.- La Asamblea Legislativa del Estado en su respectiva Ley de División Político-Territorial, determinará el territorio que corresponda a cada Municipio y a las demás entidades locales que estén en su jurisdicción.

Artículo 4.- Se reforma el Artículo 15, el cual tendrá el N° 12, con el siguiente texto:

Artículo 12.- Para la creación de un Municipio deben concurrir:

1. Una población no menor de cinco mil (5.000) habitantes, o la existencia de un grupo social asentado establemente con vínculos de vecindad permanentes.
2. Un territorio determinado.
3. Un centro de población que sirva de asiento a sus autoridades, y
4. Posibilidad de generar recursos suficientes para atender los gastos de gobierno, administración y prestación de los servicios mínimos obligatorios.

Para la determinación de la suficiencia de los recursos fiscales, la Asamblea Legislativa deberá considerar la base económica de la comunidad y su capacidad para generar recursos propios de acuerdo a las peculiaridades de cada entidad. A los fines de esta determinación, la Asamblea solicitará el asesoramiento de los organismos de desarrollo de la región.

La declaratoria de creación de los Municipios que reúnan los requisitos establecidos en este Artículo corresponde a las Asambleas Legislativas, las cuales deberán hacer su pronunciamiento razonado dentro del período anual de sesiones en el cual haya sido introducida la solicitud correspondiente.

Artículo 5.- Los Artículos 16 y 17 pasan a tener los Nos. 13 y 14.

Artículo 6.- Se reforma el Artículo 18, el cual tendrá el N° 15, con el siguiente texto:

Artículo 15.- La creación, fusión o incorporación de Municipios, entrará en vigencia en el siguiente período legal.

Artículo 7.- Se reforma el Artículo 19, el cual tendrá el N° 16, con el siguiente texto:

Artículo 16.- Cuando un Municipio dejare de llenar los requisitos del Artículo 12 de esta Ley, durante un lapso ininterrumpido de tres (3) años adquirirá el carácter de entidad local que se determine. En tal caso, la Asamblea Legislativa procederá a la reforma de la Ley de

División Político-Territorial del Estado, con la debida anticipación a la fecha de las siguientes elecciones municipales.

Cuando la Asamblea Legislativa no se reúna en forma ordinaria en el primer semestre del último año del período municipal, la Comisión Delegada o el Gobernador del Estado deberán convocarla a sesiones extraordinarias a efecto de deliberar acerca de lo dispuesto en este Artículo. El pronunciamiento de la Asamblea Legislativa se producirá con seis (6) meses de anticipación a la fecha de las elecciones municipales.

Artículo 8.- Se reforma el Artículo 20, el cual tendrá el N° 17, con el siguiente texto:

Artículo 17.- En los casos de creación de un Municipio por separación de una parte de otro existente, o de incorporación a otro, la Asamblea Legislativa determinará todo lo referente a los bienes, derechos y obligaciones de los Municipios afectados.

Cuando dichos bienes comprenden terrenos ejidos, éstos deberán ser adjudicados al nuevo Municipio en cuya jurisdicción estén ubicados, de acuerdo a la respectiva división político-territorial.

Artículo 9.- Se agrega un nuevo Artículo después del actual Artículo 20, con el N° 18, el cual tendrá el siguiente texto, procediendo de un nuevo Capítulo sobre los Distritos Municipales y Metropolitanos:

### CAPITULO III

#### *De los Distritos Municipales y Metropolitanos*

Artículo 18.- Los Distritos Municipales son entidades locales formadas por la agrupación de dos o más Municipios.

Los Distritos Municipales se denominan Distritos Metropolitanos cuando la agrupación de Municipios se realice debido a la conturbación de las poblaciones de los Municipios agrupados, desarrollada en forma tal que lleguen a constituir una unidad urbana, social y económica.

**Artículo 10.-** Se modifica el Artículo 21, el cual con el N° 19 tendrá el siguiente texto:

**Artículo 19.-** La iniciativa para la creación de un Distrito Municipal o Metropolitano corresponde a la Asamblea Legislativa o a los Municipios interesados.

La creación de los Distritos Municipales o Metropolitanos se hará por Ley de la Asamblea Legislativa respectiva la cual deberá ser sancionada antes del 30 de junio del último año del periodo legal.

**Artículo 11.-** Se modifica el Artículo 23 al cual, con el N° 20, tendrá el siguiente texto:

**Artículo 20.-** Los Distritos Municipales o Metropolitanos contarán con los siguientes ingresos:

1. Los que obtengan por derechos y tarifas en los servicios públicos que presten.
2. Las rentas y productos de su patrimonio.
3. Los provenientes de la enajenación de sus bienes.
4. La cuota-parte del Situado determinado en el Artículo (...), y
5. Cualesquiera otros que por disposición legal le corresponda.

La propiedad de los bienes muebles o inmuebles municipales afectados a la prestación de un servicio transferido a la competencia de los Distritos Municipales o Metropolitanos deberá ser traspasada a este último.

**Artículo 12.-** Se agrega un Artículo nuevo, con el N° 21, y el siguiente texto:

**Artículo 21.-** Los Distritos Municipales o Metropolitanos se organizarán por la Ley respectiva de la Asamblea Legislativa, conforme a las características peculiares en las entidades.

En todo caso, las normas contenidas en ...(indicación de Artículos, Capítulos y Títulos)... regirán en los Distritos Municipales o Metropolitanos en cuanto sean aplicables.

(La remisión a los títulos y capítulos está sujeta a revisión).

Artículo 13.- Se modifican los Artículos 26 a 29, los cuales con los números 22 a 25, tendrán el siguiente texto:

#### CAPITULO IV

##### *De las Mancomunidades*

Artículo 22.- Las Mancomunidades son entidades formadas mediante acuerdo entre dos o más Municipios, para la realización de determinados fines municipales o metropolitanos.

Artículo 23.- La creación de una Mancomunidad requiere la aprobación del acuerdo respectivo por cada uno de los Municipios que concurran a su formación.

El Estatuto correspondiente deberá precisar:

1. El nombre, objeto y domicilio de la Mancomunidad y las entidades que la constituyen.
2. Los fines para los cuales se crea.
3. El tiempo de su vigencia.
4. Los aportes a que se obligan las entidades que la crean.
5. La composición de su organismo directivo, la forma de designarlo, sus facultades y responsabilidades.
6. El procedimiento para reformar o disolver la Mancomunidad, y la manera de resolver las divergencias que puedan surgir en relación a su gestión y a sus bienes. En caso de disolución de la Mancomunidad antes de la expiración del tiempo de su vigencia, la misma no tendrá efecto sino seis (6) meses después de la denuncia de las partes, y

7. La determinación del control fiscal de la Mancomunidad por parte de los entes creadores.

Artículo 24.- Las Mancomunidades tendrán personalidad jurídica propia y no podrán comprometer a los Municipios que las integren más allá de los límites señalados en el Estado respectivo.

Artículo 25.- Los Municipios podrán igualmente acordarse acerca de la creación de fundaciones, asociaciones y empresas de servicios municipales o de aprovechamiento o industrialización de recursos naturales; la constitución de centros de intercambios de ideas, informaciones y experiencias, y, en general, para cualquier otro fin de interés local o intermunicipal.

Artículo 14.- Se agrega un nuevo Artículo a continuación del 21, con el N° 26, con el siguiente texto:

Artículo 26.- En los casos de Distritos Municipales o Metropolitanos, los Municipios agrupados están obligados además, a continuar las Mancomunidades que sean necesarias para la adecuada prestación de los servicios públicos municipales, así como para el establecimiento de un sistema tributario uniforme en todo el territorio del Distrito. En tal caso, las Ordenanzas que dicten sobre impuestos de patente de industria y comercio, sobre inmuebles urbanos, sobre espectáculos públicos y sobre vehículos, deberán tener el mismo texto y las mismas tarifas impositivas.

Artículo 15.- Se agrega un nuevo Capítulo en el Título II, con el Título "De las demás entidades locales", con los siguientes Artículos 27 a 30;

## CAPITULO V

### *De las Entidades locales menores*

Artículo 27.- Son entidades locales menores, dentro del territorio de los Municipios, las constituidas con tal carácter por la Asamblea Legislativa del Estado respectivo, como división territorial de los municipios.

Artículo 28.- En los Municipios Urbanos, las entidades locales podrán denominarse parroquias o comunidades, y podrán coincidir con los

barrios o urbanizaciones o agrupaciones de barrios o urbanizaciones de las ciudades, según lo determine la Asamblea Legislativa a propuesta del Municipio respectivo.

En los Municipios rurales, serán entidades locales las poblaciones, aldeas y caseríos separados de la capital del Municipio, según lo determine la Asamblea Legislativa a propuesta del Municipio respectivo.

Artículo 29.- Las entidades locales menores serán órganos auxiliares de gestión municipal, y de participación local, a través del cual la comunidad respectiva participará en la gestión de los asuntos comunitarios.

Artículo 30.- Corresponde a los Municipios respectivos atribuir a las entidades locales menores el ejercicio de las funciones necesarias para configurarlas como entes de gestión y participación local, en particular, en materia de conservación y vigilancia.

En todo caso, será obligatoria la consulta a las entidades locales menores, de toda decisión de efectos generales que se adopte en los Municipios, que afecten el desarrollo urbano y conservación ambiental de la entidad.

Artículo 16.- Se modifica el Título III de la Ley, el cual estará intitulado "De la competencia Municipal y de las demás entidades locales", y se modifica el Artículo 7, el cual con el N° 31 tendrá la siguiente redacción:

Artículo 31.- Los Municipios, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, pueden promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal.

En particular, los Municipios tienen competencia en las siguientes materias:

1. Acueductos, cloacas, drenajes y tratamiento de aguas residuales;
2. Alumbrado público;

3. Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; y la elaboración y sanción de los planes de desarrollo urbano local de acuerdo con las normas y procedimientos técnicos establecidos por el Poder Nacional.
4. Promoción y gestión de viviendas; parques y jardines, plazas, playas y balnearios, pavimentación de las vías públicas urbanas; y conservación de caminos y vías rurales;
5. Arquitectura Civil, nomenclatura y ornato público.
6. Ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas.
7. Transporte colectivo de pasajeros.
8. Abastos, mataderos, ferias y mercados, y en general la creación de servicios que faciliten el mercadeo y abastecimiento de los productos de consumo de primera necesidad.
9. Espectáculos públicos y publicidad comercial, en cuanto conciernen a los intereses y fines específicos municipales.
10. Protección del medio ambiente y cooperar con el saneamiento ambiental.
11. Organizar y promover las ferias y festividades populares y sitios de recreación; y proteger y estimular las actividades dirigidas al desarrollo del turismo local.
12. Aseo Urbano y domiciliario, comprendidos los servicios de limpieza diaria, de recogida y tratamiento de residuos.
13. Protección civil y servicios de prevención y lucha contra incendios en las poblaciones.
14. Regulación y organización de institutos populares de crédito, con las limitaciones que establezca la legislación nacional.
15. Cementerios y servicios funerarios.

16. Servicios de policía municipal, que tendrán a su cargo la vigilancia y control de las actividades relativas a las materias de la competencia municipal, y la seguridad en los lugares públicos.
17. Protección de la salubridad pública, especialmente el control de las condiciones sanitarias de toda clase de alimentos y bebidas, y la policía sanitaria en las vías públicas y en los locales y establecimientos destinados al público, conforme a las normas y políticas de coordinación establecidas por el Poder Nacional.
18. Atenciones primarias de la salud de carácter preventivo, curativo o rehabilitador, sanidad de urgencia, información y educación sanitaria de la población; planificación familiar; bioestadística y control epidemiológico, conforme a las normas y políticas de coordinación, establecidas por el Poder Nacional.
19. Prestación de los servicios sociales dirigidos al bienestar de la población, especialmente de la infancia, juventud y tercera edad, así como la asistencia a minusválidos, ancianos y cualquier persona necesitada de recursos mínimos de subsistencia; servicios de promoción y reinserción social.
20. Actividades e instalaciones culturales y deportivas; ocupación del tiempo libre.
21. Cualquier otra actividad que tenga por objeto la gestión de intereses propios del Municipio.

Las demás que sean propias de la vida local y las que le atribuyan otras leyes.

UNICO.- Cuando un servicio público tenga o requiera instalaciones ubicadas en jurisdicción de más de un Municipio contiguo territorialmente, o sea prestado a más de un Municipio contiguo territorialmente, por un mismo organismo, entidad o empresa, públicos o privados, los Municipios respectivos deberán constituir obligatoriamente una mancomunidad para establecer el régimen de prestación del servicio, salvo que se trate de la constitución de un Distrito Municipal o Metropolitano, en cuyo caso, deberá atribuirse al mismo el régimen de prestación del servicio.

En todo caso, las competencias municipales se ejercerán sin perjuicio de las competencias de los órganos que ejercen el Poder Nacional, en cuanto al establecimiento de las tarifas de los servicios públicos, dentro del régimen de regulación de precios que le corresponden.

Artículo 17.- Se modifica el Artículo 8, el cual con el N° 32 tendrá la siguiente redacción:

Artículo 32.- Los Municipios por sí mismos o mancomunados deben garantizar a los vecinos los servicios siguientes:

a) En todos los Municipios:

Alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza diaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantari-lado, pavimentación de vías públicas y sanidad de urgencia.

b) En los Municipios con población superior a 5.000 habitantes, además:

Parque público, biblioteca pública, mercado y tratamiento de residuos.

c) En los Municipios con población superior a 20.000 habitantes, además:

Protección civil, asistencia a la infancia y ancianos, planificación familiar, prevención y extinción de incendios, instalaciones deportivas de uso público y matadero.

d) En los Municipios con población superior a 50.000 habitantes, además:

Transporte urbano, protección del medio ambiente y control de alimentos y bebidas.

Artículo 18.- Se modifica el Artículo 22, el cual con el N° 33 tendrá la siguiente redacción:

Artículo 33.- El Distrito Municipal o Metropolitano tendrá la competencia para atender las materias comprendidas en los ordinales

1º, 2º, 3º, 7º, 12º, 13º, 17º y 18º del Artículo 7, y los servicios de policía municipal correspondiente a la vigilancia y control de las actividades relativas a las materias de la competencia del Distrito.

La Asamblea Legislativa, por iniciativa propia o a solicitud del Distrito Metropolitano, podrá extender esta competencia a otras materias municipales.

Artículo 19.- Los Artículos 9 y 10 quedan, con los Nos. 34 y 35 con igual redacción.

Artículo 20.- Se modifica la redacción del Artículo 11, el cual con el N° 36 tendrá la siguiente redacción:

Artículo 36.- Se entenderán cumplidas las obligaciones mínimas cuando el servicio se preste en condiciones de eficiencia y continuidad, capaces de satisfacer en todo momento las necesidades normales de la respectiva comunidad, bien sea prestado por el Municipio o por otros organismos o entidades.

Con cargo al Situado Coordinado los organismos nacionales y estatales deberán convenir con el Municipio el estudio y la ejecución de obras y la prestación de servicios para que en la entidad local sea efectiva la satisfacción de las obligaciones mínimas señaladas en los Artículos ... y ...

Artículo 21.- Se agrega un nuevo Título con el N° IV, sobre El Gobierno Local, con un Capítulo I sobre Los Organos del Gobierno Local dividido en Secciones, la primera de las cuales sobre El Gobierno Municipal, y se reforma el Artículo 30, el cual se sustituye por dos Artículos con los números 37 y 38, con la siguiente redacción:

### TITULO III

#### DE LA ORGANIZACION DEL GOBIERNO LOCAL

#### CAPITULO I

#### *De los órganos del Gobierno Local*

Sección Primera: Del Gobierno Municipal.

**Artículo 37.-** El Gobierno Municipal se ejerce por un Alcalde y un Concejo Municipal.

El Alcalde será la autoridad ejecutiva y administrativa, y el Concejo Municipal tendrá solamente carácter deliberante, normativo y de control. El Alcalde presidirá el Concejo Municipal.

**Artículo 38.-** En los Municipios de más de 25.000 habitantes, el Alcalde será electo por votación universal, directa y secreta por los vecinos residentes del Municipio respectivo conforme al Registro Electoral Permanente.

En los Municipios de menos de 25.000 habitantes, las funciones de Alcalde las ejercerá el Presidente del Concejo Municipal.

**Artículo 22.-** Se modifica el Artículo 31, el cual con el N° 39, tendrá la siguiente redacción:

**Artículo 39.-** Los Concejos Municipales estarán integrados de la siguiente manera:

1. Por tres (3) Concejales en los Municipios que tengan hasta 5.000 habitantes.
2. Por cinco (5) Concejales en los Municipios que tengan de 5.000 a 25.000 habitantes.
3. Por el Alcalde, quien lo presidirá y seis (6) Concejales en los Municipios que tengan de 25.000 a 200.000 habitantes.
4. Por el Alcalde quien lo presidirá y ocho (8) Concejales en los Municipios que tengan de 200.000 hasta 500.000 habitantes.
5. Por el Alcalde quien lo presidirá y diez (10) Concejales en los Municipios que tengan de 500.000 a 1.000.000 de habitantes.
6. Por el Alcalde quien lo presidirá y catorce (14) Concejales en los Municipios que tengan más de 1.000.000 de habitantes.

La elección de los miembros de los Concejos Municipales se realizará en forma uninominal, dividiendo el territorio municipal, en tantos

distritos electorales como número de concejales deban elegirse, coincidentes con las entidades locales menores que integren el Municipio. Cada Concejales tendrá dos (2) suplentes, que serán postulados en la misma oportunidad de la postulación del Concejales Principal.

El Consejo Supremo Electoral establecerá los distritos electorales de acuerdo a los datos del Registro Electoral Permanente, de manera que se distribuya equitativamente la población del Municipio, conforme a las peculiaridades del territorio.

Los candidatos a Concejales tienen que ser vecinos de la entidad local en la cual sean postulados, y estar inscritos, necesariamente, en el Registro Electoral Permanente de dicha entidad.

Artículo 23.- Los Artículos 47 a 50 quedan con la misma redacción y tendrán los números 40 a 43.

Artículo 24.- Se elimina el Artículo 51, el cual fue declarado nulo por la Corte Suprema de Justicia, en Corte Plena, en sentencia del 15 de abril de 1980.

Artículo 25.- Los Artículos 52 a 56 quedan con la misma redacción, con los números 44 a 48.

Artículo 26.- Se agrega un nuevo Artículo, con el número 49 y la siguiente redacción:

Artículo 49.- Las normas contenidas en los Artículos anteriores referentes a los Concejales, se aplican en lo que no sea improcedente, a los miembros de los Cabildos y Juntas Parroquiales o Vecinales.

Artículo 27.- Se eliminan los Artículos 57 y 58.

Artículo 28.- Se agrega una Sección Segunda sobre el Gobierno de los Distritos Municipales y Metropolitanos, y se reforma el Artículo 32, el cual se sustituye por dos Artículos con los números 50 y 51, con la siguiente redacción:

Sección Segunda: Del Gobierno de los Distritos Municipales y Metropolitanos.

Artículo 50.- En los Distritos Municipales y Metropolitanos, el gobierno local se ejerce por un Alcalde y un Cabildo Distrital.

El Alcalde será la autoridad ejecutiva y administrativa, y el Cabildo tendrá solamente carácter deliberante, normativo y de control. El Alcalde presidirá el Cabildo.

Artículo 51.- En los Distritos Municipales y Metropolitanos, el Alcalde será electo por votación universal, directa y secreta por los residentes de los Municipios que los integren, conforme al Registro Electoral Permanente.

Los Cabildos Distritales Municipales o Metropolitanos estarán integrados por el Alcalde, quien lo presidirá, y un Consejero en representación de cada uno de los Municipios que formen el Distrito respectivo. En los Distritos Metropolitanos, además, integrarán el Cabildo Distrital, un Consejero de elección directa por cada 100.000 habitantes del Distrito, según lo determine el Consejo Supremo Electoral.

Los Consejeros en representación de cada Municipio serán un (1) Concejal designado anualmente de su seno por cada Concejo Municipal. Esta designación se hará en los primeros quince (15) días después de la instalación o cambio anual de directiva.

En el Cabildo Metropolitano habrá un representante, con derecho a voz, del Organismo Nacional de Desarrollo Regional, escogido por el Cabildo de una quinaria presentada por dicho organismo dentro de los primeros quince (15) días siguientes al 30 de abril del primer año del periodo municipal. En la misma oportunidad el Cabildo Metropolitano determinará el orden en que los restantes cuatro (4) postulados suplirán al principal.

Artículo 29.- Se agrega una Sección Tercera sobre "Disposiciones Comunes" a las Secciones Primera y Segunda y se reforma el Artículo 33, el cual con el número 52 tendrá la siguiente redacción:

Sección Tercera: Disposiciones Comunes a las Secciones Primera y Segunda.

Artículo 52.- De conformidad con lo establecido en el Artículo 135 de la Constitución, el periodo de los poderes públicos municipales y demás entidades locales será de dos años y medio, el cual se denominará periodo legal. Las elecciones de los Alcaldes, Concejales Municipales y de Consejeros para los Cabildos Distritales se celebrarán en la fecha que fije el Consejo Supremo Electoral, la cual necesariamente deberá ser distinta y separada de las elecciones nacionales, y celebrada al menos un mes antes del término del anterior periodo legal municipal.

Artículo 30.- Se reforma el Artículo 34 el cual se sustituye por dos Artículos con los números 53 y 54 con la siguiente redacción:

Artículo 53.- El Concejo Municipal, sin necesidad de previa convocatoria, se instalará bajo la presidencia del Alcalde en su sede natural a las diez de la mañana (10:00 a. m.) del día siguiente a la fecha de la conclusión del periodo legal anterior, con la presencia de la mayoría absoluta de sus miembros.

El Cabildo Distrital Municipal o Metropolitano se instalará bajo la presidencia del Alcalde, a las diez de la mañana (10:00 a. m.) del día siguiente a la fecha de la conclusión del periodo legal anterior, con la presencia de la mayoría absoluta de sus miembros, y escojerá en esa misma oportunidad al representante del Organismo Nacional de Desarrollo Regional.

Los requisitos y procedimientos para la instalación del Concejo o del Cabildo serán determinados por el Reglamento Interno del Cuerpo.

Artículo 54.- En la sesión de instalación de los Cabildos y los Concejos Municipales presididos por los Alcaldes electos, se elegirá un Vicepresidente. En los Municipios en los cuales no se elija Alcalde, en la sesión de instalación se elegirá al Presidente del Concejo Municipal, el cual durará en sus funciones todo el periodo legal.

En la misma fecha y hora de instalación de los Cabildos y Concejos, de los años subsiguientes se renovará el Vicepresidente pudiendo ser reelecto.

Artículo 31.- Se suprime el Artículo 35.

Artículo 32.- Se agrega un nuevo Artículo con el N° 55 y la siguiente redacción:

Artículo 55.- En cada Municipio o Distrito Municipal o Metropolitano habrá una Comisión de Gobierno integrada por el Alcalde; por un número de Concejales o Consejeros no superior al tercio del número de miembros del cuerpo, nombrados y separados libremente por el Alcalde, dando cuenta al cuerpo; y por los Alcaldes Delegados.

Artículo 33.- Se agrega una Sección Cuarta sobre La Administración de las Entidades Locales Menores, y se modifica el Artículo 38 el cual con el N° 56 tendrá el siguiente texto:

Sección Cuarta: De la Administración de las Entidades Locales Menores.

Artículo 56.- En las entidades locales menores que se establezcan, la administración local corresponderá a una Junta Parroquial, Comunal o Vecinal, presidida por el Concejal, del Concejo Municipal del Municipio electo en el territorio de la Parroquia, comunidad o vecindad, e integrada además por dos o cuatro miembros, según lo determine el Concejo Municipal, de acuerdo a la magnitud y población de la entidad, designados de entre los Presidentes de las Asociaciones o Juntas de Vecinos que formen la entidad.

La designación de los miembros de las Juntas Parroquiales o Vecinales se hará anualmente, dentro de los primeros veinte días de cada año y podrán ser reelectos.

Los miembros de la Junta podrán ser removidos de sus cargos por causa grave o incumplimiento de sus obligaciones y previa formación del respectivo expediente, el cual será instruido con audiencia del interesado. La decisión podrá recurrirse ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo correspondiente, el cual deberá decidir conforme a lo dispuesto en el Artículo (146).

La Junta designará de fuera de su seno un Secretario quien será de su libre elección y remoción.

Artículo 34.- Se agrega un nuevo Capítulo II relativo a Las Atribuciones de los Organos de Gobierno Local, con una Sección Primera, sobre las

atribuciones de los Organos de Gobierno Municipal o Distrital, y se agrega un Artículo con el N° 57 y el siguiente texto:

## CAPITULO II

### *De las atribuciones de los Organos de Gobierno Local*

Sección Primera: De las atribuciones de los Organos de Gobierno Municipal o Distrital.

Artículo 57.- Corresponden a los Alcaldes las siguientes competencias:

1. Presidir el Concejo o Cabildo respectivo. En caso de ausencia del Alcalde, el Vicepresidente podrá presidir las sesiones del Cuerpo.
2. Dirigir el gobierno y administración municipal o del Distrito respectivo.
3. Representar al Concejo o Cabildo respectivo.
4. Dirigir, inspeccionar o impulsar los servicios y obras municipales o distritales.
5. Dictar Reglamentos, Decretos y demás actos administrativos y suscribir los contratos que celebre la entidad.
6. Disponer gastos y ordenar pagos y rendir cuentas de su gestión.
7. Desempeñar la jefatura superior de todo el personal de la entidad local, y nombrar y remover al personal de acuerdo a lo establecido en las Ordenanzas.
8. Someter a la consideración del Concejo o Cabildo respectivo, el Plan y los programas de trabajo de la gestión local, así como anualmente el Proyecto de Ordenanza de Presupuesto y Gastos, de acuerdo a las normas previstas en esta Ley y en el ordenamiento jurídico municipal.

9. Presentar a la consideración del Concejo o Cabildo respectivo, proyectos de Ordenanzas y Acuerdos, con las exposiciones que los fundamenten.
10. Cuidar la elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo urbanístico.
11. Autorizar al Síndico Procurador Municipal para designar apoderados judiciales o extrajudiciales que asuman la representación de la entidad en determinados asuntos, facultándole para otorgar poderes o mandatos respectivos si fuere el caso.
12. Autorizar de manera expresa las demandas que deban intentarse, el desistimiento de acciones y recursos, la renuncia de lapsos o pruebas, los convenimientos, la celebración de transacciones, y la designación de árbitros.
13. Estimular la colaboración y solidaridad de los vecinos para la mejor convivencia de la comunidad.
14. Presentar al Concejo o Cabildo respectivo en el mes inmediatamente siguiente al finalizar el primer año de su período legal, antes de los treinta días inmediatamente anteriores a la finalización del período legal, el Informe de su gestión. Asimismo presentará los informes periódicos que establezca el ordenamiento jurídico municipal y que le sean solicitados por el Concejo o Cabildo.
15. Cumplir y hacer cumplir las Ordenanzas y los Acuerdos del Concejo o Cabildo respectivo.
16. Delegar en la Comisión de gobierno o en los Alcaldes Delegados determinadas competencias.
17. Firmar las Ordenanzas, actas y demás instrumentos jurídicos emanados del Concejo así como velar por su cumplimiento y ejecución.
18. Convocar a los suplentes de cada Concejal, en el orden de su elección, en caso de ausencia absoluta o temporal del principal.

19. Convocar por sí o a pedimento de la tercera parte de los Concejales, a sesión extraordinaria del Concejo.
20. Cumplir con las obligaciones que le impone el Código Civil a los Presidentes del Concejo Municipal en relación a los actos y registros referentes al Estado Civil, y con las que le atribuyan otras normas nacionales, estatales, distritales y municipales.
21. Ejercer las demás competencias que el ordenamiento jurídico asigne al Municipio y no estén expresamente atribuidas a otros órganos municipales.

UNICO: En los Municipios en los cuales el Presidente del Concejo ejerce las funciones de Alcalde, tendrá a su cargo las establecidas en este Artículo.

Artículo 35.- Se modifica el Artículo 36 el cual con el número 58 tendrá la siguiente redacción:

Artículo 58.- Son facultades de los Concejos Municipales y Cabildos Distritales:

1. Elegir su Vicepresidente.
2. Sancionar Ordenanzas, Acuerdos y Resoluciones para normar el gobierno y la Administración Municipales.
3. Establecer un régimen interno y de debates.
4. Aprobar el Plan y los Programas de trabajo de la gestión municipal.
5. Aprobar los planes de desarrollo urbanístico.
6. Aprobar el presupuesto de Ingresos y Egresos Públicos Municipales.
7. Aprobar las concesiones de servicio público o de uso de bienes del dominio público y los convenios concernientes a la enajenación de los ejidos.

8. Dictar los acuerdos de formación de Mancomunidades, y tomar las iniciativas para la incorporación a otro Municipio o para la formación de Distritos.
9. Aprobar la plantilla de personal y el sistema de administración del personal al servicio de la entidad.
10. Crear mediante Ordenanzas, Institutos Autónomos Municipales y autorizar al Alcalde para crear o constituir fundaciones, empresas municipales, u otras asociaciones encargadas de realizar actividades de carácter local, con el voto favorable de las dos terceras (2/3) partes de los integrantes del Concejo, y con las limitaciones que estableciere la Ley Nacional.
11. Fijar para el período legal siguiente, dentro de los límites establecidos en la Ley Nacional respectiva, las dietas y emolumentos que deben percibir los Concejales en los casos en que haya lugar, de acuerdo con los ingresos del Municipio y el número de Concejales.
12. Conceder licencia a sus miembros para separarse del ejercicio de sus funciones por el tiempo solicitado y previo el cumplimiento de los requisitos que se establezcan en el Reglamento Interno.
13. Ejercer el control y fiscalización de los órganos de gobierno local.
14. Las demás que les señalen las leyes, ordenanzas y reglamentos.

Artículo 36.- El Artículo 37 queda con la misma redacción y tendrá como número el 59.

Artículo 37.- Se agregan nuevos Artículos, con los Nos. 60 a 64 y el siguiente texto:

Artículo 60.- Los Concejos Municipales son los órganos colegiados representativos de las comunidades y vecindades, y como tales deben promover los mecanismos de participación ciudadana y los asuntos municipales.

Artículo 61.- La Comisión de Gobierno de los Municipios y los Distritos tiene a su cargo asistir al Alcalde en el ejercicio de sus

competencias, así como ejercer las que el Alcalde o el Concejo o Cabildo respectivo le delegue.

Artículo 62.- Los Alcaldes Delegados son los altos funcionarios del Municipio o del Cabildo, que dirigen las unidades organizativas básicas de la entidad, del libre nombramiento y remoción del Alcalde.

Artículo 63.- El Alcalde puede delegar el ejercicio de determinadas competencias en los Alcaldes Delegados y, en su caso, en los restantes miembros de la Comisión de Gobierno.

Artículo 64.- Los Municipios pueden establecer, para facilitar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos locales, órganos territoriales de gestión desconcentrada, atendiendo a las características del asentamiento de la población en el territorio municipal.

Artículo 38.- Se agrega una Sección Segunda, sobre Los Organos de Administración de las Entidades Locales Menores y se modifican los Artículos 39 a 42 los cuales con los Nos. 65 a 68 tendrán la siguiente redacción:

Sección Segunda: De las atribuciones de los Organos de Administración de las Entidades Locales Menores.

Artículo 65.- La Junta Parroquial, Comunal o Vecinal sólo tendrá facultades administrativas y de prestación de servicios las cuales determinará el Concejo Municipal en la Ordenanza respectiva.

Artículo 66.- La Junta Parroquial, Comunal o Vecinal, elevará a la consideración del Alcalde las aspiraciones de la comunidad que se relacionen con la prioridad y urgencia de la ejecución, reforma o mejora de las obras y servicios locales de su jurisdicción y que se estime merecen especial atención, anexando los informes y propuestas pertinentes. Al asignar los correspondientes recursos en el Presupuesto Municipal se oirá, además, la opinión de la Junta.

Artículo 67.- La Junta sesionará ordinariamente una vez al mes en días fijos y extraordinariamente cuando lo disponga el Presidente mediante convocatoria notificada con 48 horas de anticipación.

Artículo 68.- La Junta presentará al Alcalde un informe trimestral de sus actividades y programas de trabajo y tendrá la obligación de informar sobre sus gestiones a dicho Alcalde cuando éste así lo solicite. Dentro de los tres (3) días siguientes a la celebración de cada reunión la Junta remitirá al Alcalde, copia del acta correspondiente.

Artículo 39.- Se agrega un Capítulo III dentro del nuevo Título IV, sobre los otros órganos del gobierno municipal; y se modifica el Capítulo III del Título V el cual se transforma en Sección Primera del Capítulo IV del Título IV, y los Artículos 59 a 61 que lo componen quedan con igual redacción, con los Nos. 69 a 71.

Artículo 40.- Se elimina el Capítulo IV del Título V y se derogan los Artículos 62 a 65.

Artículo 41.- Se modifica el Capítulo V del Título V el cual se transforma en Sección Segunda del Capítulo III del Título IV, y se reforman los Artículos 66 a 70, los cuales quedan con la siguiente redacción y los números 72 a 76:

Sección Segunda: De la Sindicatura Municipal.

Artículo 72.- En cada Municipio y Distrito Municipal o Metropolitano habrá una Sindicatura a cargo de un Síndico Procurador Municipal, quien deberá ser venezolano, mayor de edad, estar en pleno goce de los derechos civiles y políticos, no tener interés personal directo en asuntos relacionados con el Municipio, ser abogado de la República y haber cumplido con el deber de votar, salvo causa justificada prevista en la Ley Orgánica del Sufragio.

La condición de abogado será obligatoria en Municipios que tengan más de veinticinco mil (25.000) habitantes.

El desempeño del cargo de Síndico Procurador a tiempo completo es incompatible con el libre ejercicio de la profesión de abogado o con cualquier función pública remunerada, a menos que se trate de cargos académicos, docentes o electorales.

Artículo 73.- El Síndico Procurador será designado por el Alcalde, previa consulta con el Concejo o Cabildo respectivo, y permanecerá

en su cargo durante todo el período municipal. No obstante podrá ser removido a propuesta del Alcalde y mediante la aprobación de la mayoría de los integrantes del Concejo por causa grave y previa formación del respectivo expediente, el cual será instruido con audiencia del interesado. La decisión podrá recurrirse ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo correspondiente, el cual deberá decidir, conforme a lo dispuesto en el Artículo 146.

Artículo 74. Corresponde al Síndico Procurador:

- 1º. Representar y defender judicial y extrajudicialmente los intereses del Municipio o Distrito relacionados con los bienes y derechos municipales, conforme al ordenamiento jurídico y a las instrucciones del Alcalde. .
- 2º. Representar y defender al Municipio o Distrito respectivo, conforme a las instrucciones que le comunique el Alcalde, en lo referente a derechos e intereses relacionados con ingresos públicos municipales y con los requisitos y modalidades que determinen las leyes y ordenanzas. Cumplirá las mismas funciones en los juicios contencioso-administrativos que se promuevan contra los actos administrativos del Municipio o Distrito respectivo.
- 3º. Asesorar jurídicamente, cuando sea abogado, al Alcalde y al Concejo o Cabildo, en los asuntos que por su naturaleza requieran dictamen legal a cuyo efecto rendirá los informes que le pida el Alcalde.
- 4º. Someter a la consideración del Alcalde proyectos de ordenanzas o de reforma de las mismas.
- 5º. Asistir, con derecho de palabra, a las sesiones del Concejo relacionadas con las materias de su competencia.
- 6º. Elevar a conocimiento del Alcalde las quejas que reciba por deficiencias en los servicios públicos municipales. En cumplimiento de este deber podrá, por sí o por intermedio del personal bajo su dependencia, practicar las investigaciones que tuviere a bien, sin limitación alguna.

- 7º. Denunciar los hechos ilícitos en que incurran los funcionarios o empleados municipales en ejercicio de sus funciones e intentar, previa autorización del Alcalde las acciones judiciales a que haya lugar, y
- 8º. Cumplir con los demás deberes y atribuciones que le señalen las leyes y ordenanzas.

Artículo 75.- Los informes y dictámenes del Síndico Procurador no tienen carácter vinculante, salvo disposición expresa en contrario.

Artículo 76.- El Síndico tendrá carácter de Inspector Fiscal de la Hacienda Pública Municipal, pudiendo realizar de oficio o a requerimiento del Concejo o del Alcalde, según el caso, toda clase de inspecciones e investigaciones en las oficinas, dependencias y servicios municipales, debiendo dar cuenta al Concejo o al Alcalde del resultado de tales inspecciones e investigaciones.

Artículo 42.- Se modifica el Capítulo VI del Título V el cual se transforma en Sección Tercera del Capítulo III del Título IV, y se reforman los Artículos 71 y 72, los cuales quedan con la siguiente redacción y los números 77 y 78.

Sección Tercera: De la Contraloría Municipal.

Artículo 77.- La Contraloría General de la República podrá constituir unidades permanentes de control en los Municipios o Distritos cuando así lo considere necesario.

Artículo 78.- Los Distritos Metropolitanos y Municipios con ingresos anuales superiores a los diez millones de bolívares (Bs. 10.000.000) tendrán una Contraloría Municipal, que ejercerá por propia autoridad, con independencia orgánica y funcional, el control, la vigilancia y la fiscalización de los ingresos, gastos y bienes municipales y estará sometida a las leyes y Ordenanzas.

La Contraloría actuará bajo la responsabilidad y dirección del Contralor, quien será nombrado por el Concejo en el primer trimestre siguiente a su instalación y durará en sus funciones todo el periodo municipal, pudiendo ser reelegido. Sólo podrá ser destituido de su

cargo por sentencia penal o administrativa condenatoria. Declarado por el Juez que hay mérito suficiente para someterlo a juicio, el Contralor quedará de hecho suspendido en el ejercicio de sus funciones mientras dure el proceso.

Las faltas temporales del Contralor serán suplidas por el funcionario que designe la Cámara y las absolutas por un Contralor interino que nombrará el Concejo mientras provee el cargo.

Artículo 43.- Los Artículos 73 a 78 quedan con la misma redacción y los números 79 a 84.

Artículo 44.- Se modifica el Capítulo VII del Título IV, el cual queda como Capítulo IV del Título IV sobre los Instrumentos Jurídicos, y se modifican los Artículos 43 a 46 los cuales con los Nos. 85 a 88 quedan con la siguiente redacción:

#### CAPITULO IV

##### DE LOS INSTRUMENTOS JURIDICOS DE LAS ENTIDADES LOCALES

Artículo 85.- Los actos que sancionen los Concejos o los Cabildos para establecer normas de aplicación general sobre asuntos específicos de interés local, se denominarán Ordenanzas. Estos actos recibirán por lo menos dos (2) discusiones en Cámara plena y en días diferentes; serán promulgados por el Alcalde respectivo y publicados en la Gaceta Municipal o Metropolitana, según los casos.

Artículo 86.- Los actos que dicten los Concejos, Cabildos o Juntas Parroquiales o Vecinales sobre el régimen interno del cuerpo o sobre asuntos de efectos particulares, se denominarán Acuerdos. Estos actos recibirán una sola discusión y serán publicados en la Gaceta Municipal o Metropolitana respectiva.

Artículo 87.- Los actos de efectos particulares que dicten los Alcaldes, las Comisiones de Gobierno, los Alcaldes-Delegados, el Síndico Procurador Municipal, el Contralor Municipal, los Directores y demás funcionarios competentes se denominarán resoluciones.

Artículo 88.- Las Ordenanzas, Reglamentos, Decretos, Resoluciones y Acuerdos son de obligatorio cumplimiento por parte de las autoridades nacionales, estatales, distritales, municipales y locales.

Artículo 45.- Se modifica el Título VI relativo a la Hacienda Pública Municipal, el cual queda con el N° V, y los Artículos 79 y 80 quedan con la misma redacción, con los Nos. 89 a 90.

Artículo 46.- Se modifica el Artículo 81, en el cual se sustituye la palabra Concejo por Alcalde en la primera parte y en el Ordinal 1º; y la palabra Concejo por Municipio en el Ordinal 2º. El Artículo, con el N° 91, queda redactado así:

Artículo 91.- Cuando el Municipio resultare condenado en juicio, el Tribunal encargado de ejecutar la sentencia lo comunicará al Alcalde, para que éste, dentro del término que al efecto señale el Tribunal, proponga la forma y oportunidad de dar cumplimiento a lo ordenado en la sentencia. El interesado, previa notificación, aprobará o rechazará la proposición del Alcalde, y en este último caso el Tribunal fijará otro plazo para presentar una nueva proposición. Si ésta tampoco fuere aprobada o en ningún momento el Municipio hubiere presentado alguna, el Tribunal determinará la forma y oportunidad de cumplir lo ordenado por la sentencia, según los procedimientos siguientes:

1º. Si se trata de cantidades de dinero, el Tribunal podrá, a instancia de parte, ordenar que se incluyan las partidas respectivas en el próximo o próximos presupuestos, a cuyo efecto enviará al Alcalde copia certificada de lo actuado.

El monto que los Tribunales ordenen pagar, se hará con cargo a una partida presupuestaria no imputable a programas.

El monto anual de dicha partida no podrá exceder en total de cinco por ciento (5%) de los ingresos ordinarios del presupuesto del Municipio respectivo.

Cuando la orden del Tribunal dentro de los límites establecidos no fuere cumplida o la partida prevista no fuere ejecutada, el Tribunal, a instancia de parte, ejecutará la sentencia conforme

al procedimiento ordinario pautado en el Código de Procedimiento Civil.

- 2º. Si se tratare de entrega de bienes, el Tribunal pondrá en posesión de ellos a quien corresponda, pero si tales bienes estuvieren afectados al uso público, a un servicio público o a actividades de utilidad pública prestados en forma directa por el Municipio, el Tribunal acordará la fijación de precio mediante peritos, en la forma estatuida en la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social y, determinado el precio ordenará su entrega a quien corresponda, conforme a lo previsto en el numeral anterior. En este último caso, la fecha de la sentencia se equiparará a la fecha del Decreto de Expropiación.

Artículo 47.- El Artículo 82 queda con la misma redacción, con el N° 92.

Artículo 48.- Se modifica el Artículo 83, para adaptarlo a las disposiciones del Código Tributario, el cual con el N° 93 queda con la siguiente redacción:

Artículo 93.- Los créditos a favor de la entidad local prescriben a los cinco (5) años, contados a partir de la fecha en la cual el pago se hizo exigible.

La prescripción se interrumpe por el requerimiento de cobro, hecho personalmente o mediante publicación en la Gaceta respectiva, o por la admisión judicial de la demanda, todo ello sin perjuicio de las disposiciones señaladas en el Código Civil sobre la materia.

Artículo 49.- Los Artículos 84 y 85 quedan con la misma redacción y con los Nos. 94 y 95.

Artículo 50.- Se modifica el Artículo 86, el cual con el N° 96 queda con la siguiente redacción:

Artículo 96.- El Municipio no podrá donar, ni dar en usufructo o comodato, los bienes inmuebles del dominio privado, salvo a entidades públicas o privadas para la ejecución de proyectos o programas de desarrollo económico o social, mediante acuerdo especial del Concejo, aprobado a proposición del Alcalde en dos (2)

discusiones y con el voto favorable en cada una de ellas, de las dos terceras (2/3) partes de sus integrantes.

Cuando los inmuebles a que se refiere el presente Artículo dejen de cumplir el fin específico en virtud del cual se hizo la adjudicación, revertirán al Municipio, sin pago alguno por parte de éste;

Queda prohibido a los Municipios dar en enfiteusis los ejidos y demás inmuebles municipales.

Se considerará inexistente lo que se realice en contravención del presente Artículo. Al efecto bastará la resolución declaratoria del Concejo publicada en la Gaceta Municipal. Cualquier vecino del Municipio podrá solicitar del Concejo esta declaratoria, y en caso de negativa o falta de pronunciamiento dentro de los sesenta (60) días siguientes a la solicitud, podrá ocurrir al Juez de Primera Instancia de la Jurisdicción, quien constatada la contravención, declarará la inexistencia.

Artículo 51.- Los Artículos 87 a 91 quedan con la misma redacción con los Nos. 97 a 101.

Artículo 52.- Se modifica el Artículo 92, el cual con el N° 102 queda con la siguiente redacción:

Artículo 102.- El Municipio no podrá acordar exenciones, exoneraciones o rebajas de impuestos o contribuciones municipales especiales, sino en los casos y con las formalidades previstas en sus ordenanzas. Las exoneraciones no podrán ser acordadas o recordadas por más de tres (3) años, para lo cual el Alcalde requerirá del Concejo un acuerdo especial, aprobado por los votos de las dos terceras (2/3) partes de los miembros del mismo. En ningún caso el plazo total de las exoneraciones podrá exceder de seis (6) años.

Artículo 53.- Se modifica el Artículo 93, el cual con el N° 103 queda con la siguiente redacción:

Artículo 103.- Los ingresos públicos extraordinarios sólo podrán destinarse a obras o servicios que aseguren la recuperación de la inversión o el incremento efectivo del patrimonio del Municipio.

Cuando dichos ingresos provengan de la venta de terrenos desafectados de la condición de ejidos y demás bienes inmuebles municipales, deberán necesariamente ser invertidos en la adquisición de otros bienes inmuebles de valor equivalente. Los Concejales velarán por el cumplimiento de este Artículo, siendo solidariamente responsables con el Alcalde de su incumplimiento.

Quedan excluidos de esta disposición los ingresos extraordinarios previstos en los ordinales 4º y 5º del Artículo 89 cuando ellos hayan sido donados, legados o aportados para un fin determinado.

Artículo 54.- El Artículo 94, queda con la misma redacción, con el N° 104.

Artículo 55.- Se reforman los Artículos 95 y 96, los cuales con los Nos. 105 y 106 quedan con la siguiente redacción:

Artículo 105.- El Alcalde, los Concejales y demás funcionarios municipales que, con intención, o por negligencia, impericia, imprudencia, o con abuso de poder o violación de las leyes, ordenanzas, reglamentos, resoluciones, decretos o instrucciones administrativas, causaren algún daño o perjuicio al Municipio, están obligados a repararlo.

La responsabilidad civil en que puedan incurrir los mencionados funcionarios, conforme a este Artículo, es independiente de la responsabilidad administrativa o penal que les corresponda por delitos o faltas cometidas en el ejercicio de sus funciones y no excluye, en ningún caso, las que existan frente a terceros.

Artículo 106.- El Alcalde, los Concejales o funcionarios de la Hacienda Pública Municipal que concedieren o aprobaran exoneraciones, donaciones o remisiones de obligaciones atrasadas, sin el previo cumplimiento de las formalidades establecidas en las Ordenanzas Municipales, responderán personalmente al Municipio por la cantidad que, por tal causa, haya dejado de ingresar al Tesoro Municipal.

Artículo 56.- Los Artículos 97 a 104 quedan con la misma redacción, con los Nos. 107 a 114.

Artículo 57.- Se modifican los Artículos 105 y 106 los cuales con los Nos. 115 y 116 quedan con la siguiente redacción:

Artículo 115.- El Alcalde, previa aprobación del Concejo, podrá resolver urbanizar terrenos de origen ejidal conforme se establece en el Artículo anterior, en cuyo caso deberá cumplir con los requisitos establecidos en la Ley de Venta de Parcelas. El documento de parcelamiento será aprobado por el Alcalde e inscrito en la Oficina Subalterna de Registro respectiva. La enajenación que se haga de cada parcela estará referida al documento de parcelamiento y al correspondiente número catastral. El documento de parcelamiento sólo podrá aprobarse una vez que el Concejo, por el voto de las dos terceras (2/3) partes de sus miembros, haya desafectado dichos terrenos de su condición ejidal.

Quando el desarrollo del parcelamiento de los terrenos ejidales no sea hecho por el Municipio, el contrato que celebre el Alcalde con tal fin, deberá ser aprobado por el voto de las dos terceras (2/3) partes de los miembros del Concejo.

La enajenación de ejidos para construcciones estará sometido al control previo de la Contraloría Municipal y, a falta de ésta, de la Contraloría General de la República.

Serán inexistentes los contratos que se celebren en contravención a este Artículo.

Artículo 116.- Los terrenos originalmente ejidos que conforme al Artículo 105 puedan ser enajenados para construcciones, se adjudicarán inicialmente por el Alcalde en arrendamiento con opción de compra. En el contrato deberá señalarse, además de canon de arrendamiento, el precio del terreno, así como el plazo para ejercer la opción de compra, la cual no podrá ser mayor de dos (2) años, contados a partir de la notificación que el Alcalde haga al arrendatario de la aprobación de su solicitud. La venta se efectuará una vez terminada la construcción para cuyo fin fue adjudicado el terreno.

Excepcionalmente el Alcalde, con la aprobación del Concejo, podrá vender un terreno urbano de origen ejidal a la persona que acredite

en su solicitud haber obtenido la promesa de una entidad financiera de reconocida solvencia, de concederle un crédito para la construcción de su vivienda.

En tal caso, si transcurridos dos (2) años después de haberse otorgado el documento sin que el interesado haya ejecutado en un cincuenta por ciento (50%) la vivienda prevista, el Alcalde, previa la comprobación correspondiente declarará resuelto de pleno derecho el contrato sin perjuicio del pago, a justa regulación de expertos, del valor de las bienhechurías construidas en el terreno, conforme a lo previsto en el Código Civil. En la escritura de venta se hará constar esta condición.

La Resolución del Alcalde se remitirá a la Oficina Subalterna de Registro Público respectiva a los fines de que se estampe la nota marginal correspondiente.

Artículo 58.- Los Artículos 107 a 109 quedan con la misma redacción, con los Nos. 117 a 119.

Artículo 59.- Se modifica el Artículo 110, el cual con el N° 120 tendrá la siguiente redacción:

Artículo 120.- 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.

El Municipio deberá invertir en las entidades locales menores que existan en su jurisdicción una cantidad que guarde proporción con el número de sus habitantes.

Artículo 60.- Los Artículos 111 a 114 quedan con la misma redacción con los Nos. 121 a 124.

Artículo 61.- Se modifica el Artículo 115, el cual con el N° 125 queda con la siguiente redacción:

Artículo 125.- El Alcalde presentará al Concejo el Proyecto de Ordenanza de Presupuesto correspondiente al año inmediatamente siguiente.

Para cada ejercicio presupuestario los organismos ejecutores de la Ordenanza de Presupuesto programarán la ejecución física y financiera especificando, entre otros aspectos, los compromisos y desembolsos máximos que podrán contraer o efectuar para cada subperíodo del ejercicio presupuestario. Igualmente deberán participar los resultados de la ejecución del presupuesto con la periodicidad que se establezca.

Cuando el responsable de un programa prevea el incumplimiento de una meta, comunicará al Alcalde la naturaleza del problema y propondrá las soluciones necesarias. En el caso de los programas desarrollados con los Ejecutivos Nacional y Estatal, cuya ejecución corresponda exclusivamente a estos gobiernos, el respectivo responsable informará al Alcalde acerca del posible incumplimiento de metas y propondrá las soluciones necesarias.

El incumplimiento de una meta podrá dar origen, a instancia del Alcalde o de los funcionarios competentes, a realizar una averiguación administrativa. En caso de establecerse responsabilidades, la autoridad competente aplicará las sanciones legalmente previstas.

Artículo 62.- Los Artículos 116 y 117 quedan con la misma redacción con los Nos. 126 y 127.

Artículo 63.- Se modifica el Artículo 118 el cual con el N<sup>o</sup> 128 queda con la siguiente redacción:

Artículo 128.- En el Presupuesto de Gastos se incorporará una partida denominada "Rectificaciones al Presupuesto" cuyo monto no podrá ser inferior al cinco por mil (5 o/oo) ni superior del cinco por ciento (5%) del total de los ingresos estimados en la Ordenanza de Presupuesto, excluyendo el monto del Situado sujeto a coordinación con el Ejecutivo Estatal. El Alcalde podrá hacer uso del crédito asignado a dicha partida para cubrir las insuficiencias que se pudieren producir en los diferentes conceptos del gasto.

No se podrán aprobar créditos adicionales a la partida "Rectificaciones al Presupuesto" ni ésta ser incrementada mediante traspasos de créditos.

Artículo 64.- Los Artículos 119 y 120 quedan con la misma redacción con los Nos. 129 y 130.

Artículo 65.- Se modifica el Artículo 121, el cual con el N° 131 queda con la siguiente redacción:

Artículo 121.- Ningún pago puede ser ordenado con cargo al Tesoro sino para pagar obligaciones válidamente contraídas salvo los avances o adelantos que autorice el Alcalde conforme al Reglamento de esta Ley.

Se consideran avances o anticipos los adelantos de fondos del Tesoro Municipal administrados por funcionarios autorizados para ello con el objeto de cancelar obligaciones válidamente contraídas.

El Concejo Municipal establecerá las normas y procedimientos que regirán para los avances o anticipos.

Artículo 66.- El Artículo 122 queda con la misma redacción con el N° 132.

Artículo 67.- Se modifica el Artículo 123 el cual con el N° 133 queda con la siguiente redacción:

Artículo 133.- Los créditos presupuestarios del Presupuesto de Gastos por programas, subprogramas, proyectos, partidas y demás categorías presupuestarias constituyen el límite máximo de las autorizaciones disponibles para gastar, no pudiendo el Alcalde acordar ningún gasto para el cual no exista previsión presupuestaria, todo conforme al Reglamento.

A solicitud del Alcalde, la Cámara podrá acordar traspasos de créditos entre partidas, proyectos, subprogramas y programas, u otras categorías presupuestarias, siempre que ello no afecte aquellos programas coordinados con el Ejecutivo Nacional o Estatal. El traspaso consiste en una reasignación de créditos presupuestarios que no afecte el total general de gastos.

Artículo 68.- Los Artículos 124 y 125 quedan con la misma redacción con los Nos. 134 y 135.

Artículo 69.- Se modifica el Artículo 126, el cual con el N° 136 tendrá la siguiente redacción:

Artículo 136.- La Contraloría General de la República velará por el cumplimiento de la disposición anterior. A tal efecto el Alcalde deberá enviarle dentro de los quince (15) días siguientes a la publicación de la Ordenanza de Presupuesto un ejemplar de la Gaceta Municipal correspondiente.

Artículo 70.- Los Artículos 127 y 128 quedan con la misma redacción, con los Nos. 137 y 138.

Artículo 71.- Se modifica el Artículo 129 el cual con el N° 139 queda redactado así:

Artículo 139.- Los procedimientos auxiliares de la Contabilidad Municipal serán prescritos por las Contralorías Municipales donde éstas existan; sin embargo, dichos procedimientos deben guardar la necesaria coherencia con el Sistema Unificado de Contabilidad Nacional que prescriba la Contraloría General de la República.

El Alcalde dará cumplimiento a lo pautado en este Artículo cuando no exista Contraloría Municipal.

Artículo 72.- El Artículo 130 queda con la misma redacción y el N° 140.

Artículo 73.- Se modifica el Artículo 131 el cual con el N° 141 queda con la siguiente redacción:

Artículo 141.- A fin de dar cumplimiento a lo establecido en el ordinal 1° del Artículo 59 de la presente Ley, el Alcalde, cuando lo hubiere, deberá formar inventario de los bienes municipales y mantenerlos actualizados.

Artículo 74.- Los Artículos 132 a 138 quedan con la misma redacción y los Nos. 142 a 148.

Artículo 75.- Se modifica el Artículo 139, el cual con el N° 149 queda con la siguiente redacción:

Artículo 149.- De las sesiones ordinarias o extraordinarias que celebre el Concejo durante el mes, sólo podrán ser remuneradas hasta cuatro (4) si la Cámara está integrada por un número de Concejales menos a siete (7), y hasta ocho (8) sesiones cuando el número de sus miembros exceda de siete (7). En los casos en que la Cámara celebre un número mayor de sesiones, sólo se remunerará el número de sesiones ya señalado.

Perderá la dieta el Concejel que se presentare después de los treinta (30) minutos inmediatamente posteriores a la hora fijada para el inicio de la sesión o que se retirare antes de finalizar ésta sin permiso del Presidente.

Artículo 76.- Los Artículos 140 a 143 quedan con la misma redacción y los Nos. 150 a 153.

Artículo 77.- Se modifica el Artículo 144, el cual con el N° 154 queda con la siguiente redacción:

Artículo 154.- En los casos previstos en los Ordinales 1º y 2º del Artículo 39, el Presidente del Concejo, que ejercerá las funciones de Alcalde, será elegido por mayoría absoluta de los integrantes del Cuerpo. Si dicha mayoría absoluta no se obtuviere en tres (3) votaciones consecutivas, el anterior titular de la Presidencia continuará en el ejercicio del cargo durante el año siguiente.

Cuando se trate de la designación en el primer año del período edilicio, si no obtuviese la mayoría absoluta en tres (3) votaciones consecutivas, se elegirá como Presidente al Concejel que haya obtenido el mayor porcentaje de votación en las circunscripciones electorales del Municipio.

El Vicepresidente será elegido por el mismo procedimiento.

Cuando se trate de la sesión de instalación del Concejo Municipal o Metropolitano si no hubiere quórum de principales, los asistentes se constituirán en Comisión Preparatoria y actuará como Director de la misma el Alcalde o en su defecto, el Concejel presente que hubiere obtenido mayor votación en las elecciones. El Director procederá a tomar las medidas pertinentes para la formación del quórum

mediante convocatoria por escrito a los suplentes a quienes corresponda en orden de su elección. Si alguno de los convocados se excusare o no se hiciese presente el día fijado para la nueva reunión, se convocará al suplente siguiente y así hasta agotar la lista respectiva. Las convocatorias para la instalación del cuerpo deberán hacerse con intervalos de cuarenta y ocho (48) horas, por lo menos.

Artículo 78.- Los Artículos 145 y 146 quedan con la misma redacción y los Nos. 155 y 156.

Artículo 79.- Se agrega un nuevo Título VIII sobre Los Servicios Públicos Municipales, el cual contendrá los Artículos 12 y 13 de la Ley, los cuales quedan con la misma redacción y con los Nos. 157 y 158.

Artículo 80.- Se agrega en el Título IX De la Participación de la Comunidad nuevos Artículos, con los Nos. 159 a 163.

## TITULO IX

### DE LA PARTICIPACION DE LA COMUNIDAD

Artículo 159.- Todo venezolano o extranjero que viva en el territorio venezolano debe estar registrado, como residente, en el Municipio en el cual resida habitualmente.

Los residentes se consideran vecinos cuando tengan derecho a votar, y estén inscritos en el Registro Electoral Permanente correspondiente al Municipio respectivo.

Artículo 160.- Son derechos y obligaciones de los vecinos:

1. Ser electores y ser elegibles de acuerdo a lo dispuesto en la Ley Orgánica del Sufragio y en la presente Ley;
2. Utilizar los servicios públicos municipales en las condiciones establecidas en las Ordenanzas Municipales;
3. Participar en la gestión municipal de acuerdo con lo dispuesto en la presente Ley;

4. Contribuir mediante prestaciones económicas legalmente previstas, a la realización de las competencias municipales;
5. Todos los demás derechos y obligaciones establecidos en las leyes.

Artículo 161.- Los Municipios deben suministrar la más amplia información sobre su actividad y promover la participación de todos los ciudadanos en la vida local. Sin embargo, las formas, medios y procedimientos de participación que los Municipios establezcan en ejercicio de sus funciones de organización de la comunidad, no podrán menoscabar las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos regulados en la Ley.

Artículo 162.- Las decisiones de los órganos de gobierno y administración de las entidades locales se publicarán o notificarán de acuerdo a lo dispuesto en esta Ley y en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

Todos los ciudadanos tienen derecho a consultar los archivos y registros de los Municipios, así como a obtener copias o certificaciones de las decisiones que adopten los órganos de las entidades locales.

Artículo 163.- 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 acceso a las ayudas económicas para la realización de sus actividades, impulsando su participación en la gestión de las actividades Municipales.

Artículo 81.- El Artículo 147 queda con igual redacción y el N° 164.

Artículo 82.- Se modifican los Artículos 148 y 150 los cuales con el N° 165 queda con la siguiente redacción:

Artículo 165.- Los vecinos que integren una comunidad con lazos y vínculos permanentes en un barrio, vecindad o urbanización de acuerdo al ámbito espacial 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 aquellas urbanizaciones o barrios que por su extensión territorial o por su número de habitantes así lo requieran, la mencionada Oficina Municipal podrá autorizar la constitución y funcionamiento de más de una Asociación, para lo cual señalará en cada caso, la circunscripción donde podrá actuar cada una de ellas.

El Ejecutivo Nacional, mediante Reglamento, determinará las formalidades para constituir dichas Asociaciones, el número mínimo de sus integrantes, y su estructura interna la cual en todo caso deberá ser democrática, y los mecanismos de control sobre el funcionamiento de las mismas.

Artículo 83.- Los Artículos 149 y 151 a 156 quedan con la misma redacción y los Nos. 166 a 172.

Artículo 84.- Se agrega un nuevo Título X, relativo a la Asistencia Nacional al Desarrollo de las entidades locales, con los siguientes Artículos:

## TITULO X

### DE LA ASISTENCIA NACIONAL AL DESARROLLO DE LAS ENTIDADES LOCALES

Artículo 173.- Corresponde al Ministerio de Relaciones Interiores en materia de régimen municipal:

- 1º. Las relaciones entre los órganos de la Administración Pública Nacional y las entidades locales.
- 2º. La asistencia y promoción del desarrollo de las entidades locales, sin menoscabo de su autonomía.
- 3º. Tramitar ante el Ministerio de Hacienda las solicitudes de operaciones de crédito público que formulen los Municipios conforme a la Ley Orgánica de Crédito Público.

- 4º. Llevar y centralizar la información estadística necesaria sobre la población, los ingresos, las finanzas y el personal al servicio de los Municipios y demás entidades locales.
- 5º. Proponer a los órganos de la Administración Pública Nacional la descentralización de competencias nacionales hacia las entidades locales.
- 6º. Centralizar las subvenciones, y transferencias presupuestarias nacionales a los Municipios y demás entidades locales.

Artículo 174.- Se crea, adscrito al Ministerio de Relaciones Interiores, el Instituto Nacional de Asistencia Municipal, como instituto autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio independiente del Fisco Nacional.

El Ejecutivo Nacional conforme a lo establecido en el Artículo 23 del Código Civil procederá a la disolución de la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal, creada en virtud del Decreto N° 688 de 30 de enero de 1962 y todos sus bienes, activos, y demás componentes de su patrimonio, así como su personal, se transferirán al Instituto Nacional de Asistencia Municipal.

Artículo 175.- El Instituto Nacional de Asistencia Municipal tendrá las siguientes competencias:

1. Prestar asistencia técnica, jurídica y financiera necesaria a los Municipios, para su desarrollo político, económico y social, cuando le sea requerido;
2. Prestar asistencia técnica y jurídica a las Asambleas Legislativas, cuando le sea requerida para establecer la más adecuada organización municipal en los territorios de los Estados, y la división político-territorial de éstos, en Municipios y demás entidades locales menores.
3. Promover la Constitución de Mancomunidades o asociaciones de Municipios, así como su agrupación en Distritos para el mejor desarrollo de sus actividades.

4. Promover la participación de las Comunidades y vecindades en el desarrollo democrático de la vida local.
5. Desarrollar programas de formación, capacitación y adiestramiento destinados a los funcionarios municipales y en general, al personal al servicio de los Municipios.
6. Asistir al Ministerio de Relaciones Interiores y demás Despachos, en los campos de sus respectivas competencias, en sus relaciones con los Municipios y demás entidades locales.

Artículo 176.- El Instituto Nacional de Asistencia Municipal estará dirigido por un Presidente, que será su órgano ejecutivo, y representante del Instituto, designado por el Presidente de la República, por órgano del Ministerio de Relaciones Interiores asistido por un Directorio presidido por el Presidente, e integrado por cuatro miembros designados en la misma forma. Dos de ellos deberán ser escogidos de una terna que le presente la Asociación Venezolana de Cooperación Intermunicipal.

Artículo 177.- El patrimonio del Instituto Nacional de Asistencia Municipal estará integrado así:

- 1º. Por las cantidades que le fueren asignadas en las correspondientes leyes de Presupuesto Nacionales.
- 2º. Por los bienes e ingresos de cualquier naturaleza que obtenga por el desarrollo de sus actividades.
- 3º. Por los aportes de cualquier naturaleza o especie que le otorguen el Ejecutivo Nacional, los Estados o los Municipios.
- 4º. Por las cantidades que le fueren canceladas por los servicios que preste a los Municipios.
- 5º. Por las donaciones y aportes de instituciones públicas o privadas, nacionales o extranjeras.

Artículo 178.- El Instituto Nacional de Asistencia Municipal establecerá a comienzos de cada ejercicio económico una tasa de

rendimiento de su patrimonio neto que le permita, dentro del marco de sus obligaciones, preservar y aumentar los recursos para el mejor cumplimiento de sus fines.

Artículo 179.- El Instituto Nacional de Asistencia Municipal no estará sujeto al pago de impuestos o contribuciones nacionales de ninguna especie.

Artículo 180.- El Instituto Nacional de Asistencia Municipal gozará de los privilegios y prerrogativas del Fisco Nacional establecidas en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional o en otras leyes.

Artículo 181.- El Instituto Nacional de Asistencia Municipal podrá establecer agencias u oficinas en cualquier parte del territorio del país para el mejor desempeño de sus funciones.

Artículo 182.- Las atribuciones del Directorio, así como las del Presidente, serán establecidas en el Reglamento respectivo.

Artículo 85.- El Título X relativo a las Disposiciones Finales queda como Título XI, Disposiciones Finales, y se elimina el Artículo 157.

Artículo 86.- Los Artículos 158 a 162 quedan con la misma redacción y los Nos. 183 a 187.

Artículo 87.- El Título XI relativo a las Disposiciones Transitorias queda como Título XII, sobre Disposiciones Transitorias, y se modifican los Artículos 163 y 164, los cuales integrados en un solo Artículo, con el N° 188, quedan con la siguiente redacción:

Artículo 188.- A los efectos de la ejecución de la presente Ley Orgánica y de los principios constitucionales que desarrolla, las Asambleas Legislativas de los Estados, antes del 1° de enero de 1986, deberán promulgar las leyes estatales de división político-territorial y establecer los Municipios y entidades locales menores previstas en esta Ley, en sustitución de los actuales Distritos Autónomos.

Mientras se dictan esas leyes y se crean los Municipios, las normas de la presente Ley relativas a los Municipios, regirán para los Distritos Autónomos.

**Artículo 88.-** Se modifica el Artículo 165 y en su lugar, se agregan dos Artículos con la siguiente redacción y los Nos. 189 y 190.

**Artículo 189.-** El período legal de los Municipios de dos años y medio conforme se establece en el Artículo 52 de esta Ley, que se inicia en 1984, comenzará el día de de 1984, en cuya oportunidad se instalarán las autoridades municipales conforme a lo establecido en el Artículo 53 de la Ley.

**Artículo 190.-** Para el período legal mencionado en el Artículo anterior, y en la oportunidad que determine el Consejo Supremo Electoral, la cual no podrá ser sino al menos un mes después de la convocatoria a elecciones, se elegirán por votación universal, directa y secreta a los Alcaldes y miembros de los Concejos Municipales en cada uno de los Municipios que existan en el Distrito Federal y en los Territorios Federales; en cada uno de los Distritos Autónomos existentes en los Estados para el 1º de enero de 1984, y en cada uno de los Municipios Autónomos que hubieren creado las Asambleas Legislativas hasta el momento de la promulgación de esta Ley.

El sistema de elección y escrutinio que se aplicará en las elecciones municipales de 1984 para los cargos de concejales, será el mismo que rigió para las elecciones municipales de 1979, en circunscripciones electorales coincidentes con el territorio municipal.

**Artículo 89.-** Se eliminan los Artículos 166 y 167.

**Artículo 90.-** El Artículo 168 queda con la misma redacción y con el N° 191.

**Artículo 91.-** Se eliminan los Artículos 169 a 173.



## TERCERA PARTE

### PROYECTO DE LEY ORGANICA DE REGIMEN MUNICIPAL (Texto refundido)

#### TITULO I

##### DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1.- La presente Ley Orgánica tiene por objeto desarrollar los principios constitucionales referentes a la organización, gobierno, administración, funcionamiento y control de los Municipios y demás entidades locales determinadas en esta Ley.

Artículo 2.- La Presente Ley regirá en el Distrito Federal y los Territorios Federales en todo aquello no contemplado como régimen especial en las Leyes Orgánicas de dichas entidades.

La coordinación de las distintas jurisdicciones existentes dentro del área metropolitana de Caracas se efectuará de acuerdo con lo que establezca la Ley especial prevista en el Artículo 11 de la Constitución, sin menoscabo de la autonomía municipal.

Artículo 3.- El Municipio constituye la unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional establecida en una extensión determinada del Territorio. Tiene personalidad jurídica y su representación la ejercerán los órganos determinados en esta Ley. Su organización será de carácter democrático y tendrá por finalidad el eficaz gobierno y administración de los intereses peculiares de la entidad.

Artículo 4.- La Autonomía del Municipio comprende:

- 1º. La elección de sus autoridades;
- 2º. La libre gestión en las materias de su competencia, y

3º. La creación, recaudación e inversión de sus ingresos.

Los actos de los Municipios no podrán ser impugnados sino por ante los órganos jurisdiccionales de conformidad con la Constitución y las leyes.

Artículo 5.- En conformidad con los planes y programas del respectivo Municipio, la Administración Nacional o la del Estado, podrán ejecutar obras o prestar servicios de carácter local, o mejorarlos, cuando el Municipio al cual competan, no las construya o preste, o lo haga de manera deficiente.

Artículo 6.- A los Municipios no se les podrá obligar a pagar total o parcialmente obras o servicios que no hayan sido construidos o prestados mediante contrato o convenio pactado por ellos.

## TITULO II

### DE LAS ENTIDADES LOCALES

#### CAPITULO I

##### *Disposiciones Generales*

Artículo 7.- Son entidades locales:

1. El Municipio.
2. Los Distritos Municipales o Metropolitanos.
3. Las Mancomunidades.
4. Las demás entidades locales menores.

Artículo 8.- Los Municipios y demás entidades locales se regirán:

1. Por la presente Ley Orgánica.
2. Por las leyes orgánicas y ordinarias que les sean aplicables conforme a la Constitución.

3. Por las leyes que dicten las Asambleas Legislativas en desarrollo y ejecución de la Constitución y de la presente Ley Orgánica.
4. Por lo establecido en las Ordenanzas y Reglamentos específicos en cada entidad.

Artículo 9.- Los Municipios y demás entidades locales están sujetas al derecho en todas sus actuaciones. Corresponde a los Tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa que determine la Ley, el conocimiento de los recursos para el control de la constitucionalidad y legalidad de las Ordenanzas, Reglamentos, Acuerdos y demás actos administrativos de los Municipios y demás entidades locales.

Artículo 10.- Los Municipios y demás entidades locales dispondrán de los recursos económicos suficientes para el cumplimiento de los fines y para el ejercicio de las funciones que les atribuya la Ley.

Las Haciendas Públicas de los Municipios y demás entidades locales tendrán los ingresos propios y los derivados de la participación en el Situado constitucional de los Estados conforme se determine en la Ley.

## CAPITULO II

### *De la creación y organización de los Municipios*

Artículo 11.- La Asamblea Legislativa de cada Estado en su respectiva Ley de División Político-Territorial, determinará el territorio que corresponda a cada Municipio y a las demás entidades locales que estén en su jurisdicción.

Artículo 12.- Para la creación de un Municipio deben concurrir:

1. Una población no menor de cinco mil (5.000) habitantes, o la existencia de un grupo social asentado establemente con vínculos de vecindad permanentes.
2. Un territorio determinado.
3. Un centro de población que sirva de asiento a sus autoridades, y

4. Posibilidad de generar recursos suficientes para atender los gastos de gobierno, administración y prestación de los servicios mínimos obligatorios.

Para la determinación de la suficiencia de los recursos fiscales, la Asamblea Legislativa deberá considerar la base económica de la comunidad y su capacidad para generar recursos propios de acuerdo a las peculiaridades de cada entidad. A los fines de esta determinación, la Asamblea solicitará el asesoramiento de los organismos de desarrollo de la región.

La declaratoria de creación de los Municipios que reúnan los requisitos establecidos en este Artículo corresponde a las Asambleas Legislativas, las cuales deberán hacer su pronunciamiento razonado dentro del período anual de sesiones en el cual haya sido introducida la solicitud correspondiente.

Artículo 13.- Dos o más Municipios podrán constituir uno solo cuando la fusión sirva para atender con mayor eficacia la administración y prestación de los servicios públicos.

Artículo 14.- La iniciativa para la creación de un Municipio, su fusión o su incorporación a otro, corresponde:

- 1º. A los vecinos integrantes de la Comunidad o comunidades interesadas, en número no menor del veinte por ciento (20%) de los inscritos en el Registro Electoral Permanente.
- 2º. A la Asamblea Legislativa, y
- 3º. A los Concejos Municipales interesados.

La decisión para la creación, fusión o incorporación de Municipios se tomará con el voto favorable de las dos terceras (2/3) partes de los integrantes de la Asamblea Legislativa. En esta misma oportunidad se fijará la ciudad que servirá de capital y sede de las autoridades de la nueva entidad.

Artículo 15.- La creación, fusión o incorporación de Municipios, entrará en vigencia en el siguiente período legal.

Artículo 16.- Cuando un Municipio dejare de llenar los requisitos del Artículo 12 de esta Ley, durante un lapso ininterrumpido de tres (3) años adquirirá el carácter de entidad local que se determine. En tal caso, la Asamblea Legislativa procederá a la reforma de la Ley de División Político-Territorial del Estado, con la debida anticipación a la fecha de las siguientes elecciones municipales.

Quando la Asamblea Legislativa no se reúna en forma ordinaria en el primer semestre del último año del período municipal, la Comisión Delegada o el Gobernador del Estado deberán convocarla a sesiones extraordinarias a efecto de deliberar acerca de lo dispuesto en este Artículo. El pronunciamiento de la Asamblea Legislativa se producirá con seis (6) meses de anticipación a la fecha de las elecciones municipales.

Artículo 17.- En los casos de creación de un Municipio por separación de una parte de otro existente o de incorporación a otro, la Asamblea Legislativa determinará todo lo referente a los bienes, derechos y obligaciones de los Municipios afectados.

Quando dichos bienes comprenden terrenos ejidos, éstos deberán ser adjudicados al nuevo Municipio en cuya jurisdicción estén ubicados, de acuerdo a la respectiva división político-territorial.

### CAPITULO III

#### *De los Distritos Municipales y Metropolitanos*

Artículo 18.- Los Distritos Municipales son entidades locales formadas por la agrupación de dos o más Municipios.

Los Distritos Municipales se denominan Distritos Metropolitanos cuando la agrupación de Municipios se realice debido a la conurbación de las poblaciones de los Municipios agrupados, desarrollada en forma tal que lleguen a constituir una unidad urbana, social y económica.

Artículo 19.- La iniciativa para la creación de un Distrito Municipal o Metropolitano corresponde a la Asamblea Legislativa o a los Municipios interesados.

La creación de los Distritos Municipales o Metropolitanos se hará por Ley de la Asamblea Legislativa respectiva, la cual deberá ser sancionada antes del 30 de junio del último año del período legal.

Artículo 20.- Los Distritos Municipales o Metropolitanos contarán con los siguientes ingresos:

1. Los que obtengan por derechos y tarifas en los servicios públicos que presten.
2. Las rentas y productos de su patrimonio.
3. Los provenientes de la enajenación de sus bienes.
4. La cuota-parte del Situado determinado en el Artículo ..., y
5. Cualesquiera otros que por disposición legal le corresponda.

La propiedad de los bienes muebles o inmuebles municipales afectados a la prestación de un servicio transferido a la competencia de los Distritos Municipales o Metropolitanos deberá ser traspasada a este último.

Artículo 21.- Los Distritos Municipales o Metropolitanos se organizarán por la Ley respectiva de la Asamblea Legislativa, conforme a las características peculiares de las entidades.

En todo caso, las normas contenidas en ... (indicación de Artículos, Capítulos y Títulos) ... regirán en los Distritos Municipales o Metropolitanos en cuanto sean aplicables.

## CAPITULO IV

### *De las Mancomunidades*

Artículo 22.- Las Mancomunidades son entidades formadas mediante acuerdo entre dos o más Municipios, para la realización de determinados fines municipales o metropolitanos.

Artículo 23.- La creación de una Mancomunidad requiere la aprobación del acuerdo respectivo por cada uno de los Municipios que concurran a su formación.

El Estatuto correspondiente deberá precisar:

1. El nombre, objeto y domicilio de la Mancomunidad y las entidades que la constituyen.
2. Los fines para los cuales se crea.
3. El tiempo de su vigencia.
4. Los aportes a que se obligan las entidades que la crean.
5. La composición de su organismo directivo, la forma de designarlo, sus facultades y responsabilidades.
6. El procedimiento para reformar o disolver la Mancomunidad, y la manera de resolver las divergencias que puedan surgir en relación a su gestión y a sus bienes. En caso de disolución de la Mancomunidad antes de la expiración del tiempo de su vigencia, la misma no tendrá efecto sino seis (6) meses después de la denuncia de las partes, y
7. La determinación del control fiscal de la Mancomunidad por parte de los entes creadores.

Artículo 24.- Las Mancomunidades tendrán personalidad jurídica propia y no podrán comprometer a los Municipios que las integren más allá de los límites señalados en el Estado respectivo.

Artículo 25.- Los Municipios podrán igualmente acordarse acerca de la creación de fundaciones, asociaciones y empresas de servicios municipales o de aprovechamiento o industrialización de recursos naturales; la constitución de centros de intercambios de ideas, informaciones y experiencias, y, en general, para cualquier otro fin de interés local o intermunicipal.

Artículo 26.- En los casos de Distritos Municipales o Metropolitanos, los Municipios agrupados están obligados además, a constituir las Mancomunidades que sean necesarias para la adecuada prestación de los servicios públicos municipales, así como para el establecimiento de un sistema tributario uniforme en todo el territorio del Distrito. En tal caso, las Ordenanzas que dicten sobre impuestos de patente de industria y comercio, sobre inmuebles urbanos, sobre espectáculos públicos y sobre vehículos, deberán tener el mismo texto y las mismas tarifas impositivas.

## CAPITULO V

### *De las entidades locales menores*

Artículo 27.- Son entidades locales menores, dentro del territorio de los Municipios, las constituidas con tal carácter por la Asamblea Legislativa del Estado respectivo, como división territorial de los municipios.

Artículo 28.- En los Municipios Urbanos, las entidades locales podrán denominarse parroquias, vecindades o comunidades, y podrán coincidir con los barrios o urbanizaciones o agrupaciones de barrios o urbanizaciones de las ciudades, según lo determine la Asamblea Legislativa a propuesta del Municipio respectivo.

En los Municipios rurales, serán entidades locales las poblaciones, aldeas y caseríos separadas de la capital del Municipio, según lo determine la Asamblea Legislativa a propuesta del Municipio respectivo.

Artículo 29.- Las entidades locales menores serán órganos auxiliares de gestión municipal, y de participación local, a través del cual la comunidad respectiva participará en la gestión de los asuntos comunitarios o vecinales.

Artículo 30.- Corresponde a los Municipios respectivos atribuir a las entidades locales menores el ejercicio de las funciones necesarias para configurarlas como entes de gestión y participación local, en particular, en materia de conservación y vigilancia.

En todo caso, será obligatoria la consulta a las entidades locales menores, de toda decisión de efectos generales que se adopte en los Municipios, que afecten el desarrollo urbano y conservación ambiental de la entidad.

## TITULO III

### *DE LA COMPETENCIA MUNICIPAL Y DE LAS DEMAS ENTIDADES LOCALES*

Artículo 31.- Los Municipios, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, pueden promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal.

En particular, los Municipios tienen competencia en las siguientes materias:

1. Acueductos, cloacas, drenajes y tratamiento de aguas residuales;
2. Alumbrado público;
3. Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; y la elaboración y sanción de los planes de desarrollo urbano local de acuerdo con las normas y procedimientos técnicos establecidos por el Poder Nacional.
4. Promoción y gestión de viviendas; parques y jardines, plazas, playas y balnearios, pavimentación de las vías públicas urbanas; y conservación de caminos y vías rurales;
5. Arquitectura Civil, nomenclatura y ornato público.
6. Ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas.
7. Transporte colectivo de pasajeros.
8. Abastos, mataderos, ferias y mercados, y en general la creación de servicios que faciliten el mercadeo y abastecimiento de los productos de consumo de primera necesidad.
9. Espectáculos públicos y publicidad comercial, en cuanto conciernen a los intereses y fines específicos municipales.
10. Protección del medio ambiente y cooperar con el saneamiento ambiental.
11. Organizar y promover las ferias y festividades populares y sitios de recreación; y proteger y estimular las actividades dirigidas al desarrollo del turismo local.
12. Aseo Urbano y domiciliario, comprendidos los servicios de limpieza diaria, de recogida y tratamiento de residuos.
13. Protección civil y servicios de prevención y lucha contra incendios en las poblaciones.

14. Regulación y organización de institutos populares de crédito, con las limitaciones que establezca la legislación nacional.
15. Cementerios y servicios funerarios.
16. Servicios de policía municipal, que tendrán a su cargo la vigilancia y control de las actividades relativas a las materias de la competencia municipal, y la seguridad en los lugares públicos.
17. Protección de la salubridad pública, especialmente el control de las condiciones sanitarias de toda clase de alimentos y bebidas, y la policía sanitaria en las vías públicas y en los locales y establecimientos destinados al público, conforme a las normas y políticas de coordinación establecidas por el Poder Nacional.
18. Atenciones primarias de la salud de carácter preventivo, curativo o rehabilitador, sanidad de urgencia, información y educación sanitaria de la población; planificación familiar; bioestadística y control epidemiológico, conforme a las normas y políticas de coordinación, establecidas por el Poder Nacional.
19. Prestación de los servicios sociales dirigidos al bienestar de la población, especialmente de la infancia, juventud y tercera edad, así como la asistencia a minusválidos, ancianos y cualquier persona necesitada de recursos mínimos de subsistencia; servicios de promoción y reinserción social.
20. Actividades e instalaciones culturales y deportivas; ocupación del tiempo libre.
21. Cualquier otra actividad que tenga por objeto la gestión de intereses propios del Municipio.

Las demás que sean propias de la vida local y las que le atribuyan otras leyes.

UNICO: Cuando un servicio público tenga o requiera instalaciones ubicadas en jurisdicción de más de un Municipio contiguo territorialmente, o sea prestado a más de un Municipio contiguo territorialmente, por un mismo organismo, entidad o empresa, públicos o privados, los Municipios

respectivos deberán constituir obligatoriamente una mancomunidad para establecer el régimen de prestación del servicio, salvo que se trate de la constitución de un Distrito Municipal o Metropolitano, en cuyo caso, deberá atribuirse al mismo el régimen de prestación del servicio.

En todo caso, las competencias municipales se ejercerán sin perjuicio de las competencias de los órganos que ejercen el Poder Nacional, en cuanto al establecimiento de las tarifas de los servicios públicos, dentro del régimen de regulación de precios que le corresponden.

Artículo 32.- Los Municipios por sí mismos o mancomunados deben garantizar a los vecinos los servicios siguientes:

a) En todos los Municipios:

Alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza diaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, pavimentación de vías públicas y sanidad de urgencia.

b) En los Municipios con población superior a 5.000 habitantes, además:

Parque público, biblioteca pública, mercado y tratamiento de residuos.

c) En los Municipios con población superior a 20.000 habitantes, además:

Protección civil, asistencia a la infancia y a los ancianos, planificación familiar, prevención y extinción de incendios, instalaciones deportivas de uso público y matadero.

d) En los Municipios con población superior a 50.000 habitantes, además:

Transporte urbano, protección del medio ambiente y control de alimentos y bebidas.

Artículo 33.- El Distrito Municipal o Metropolitano tendrá la competencia para atender las materias comprendidas en los ordinales 1º, 2º, 3º, 7º, 12º, 13º, 17º y 18º del Artículo 7, y los servicios de policía municipal correspondiente a la vigilancia y control de las actividades relativas a las materias de la competencia del Distrito.

La Asamblea Legislativa, por iniciativa propia o a solicitud del Distrito Metropolitano, podrá extender esta competencia a otras materias municipales.

Artículo 34.- En todo núcleo urbano de más de mil (1.000) habitantes será obligatoria la prestación de los servicios mínimos siguientes:

- 1º. Abastecimiento de agua potable.
- 2º. Alumbrado en las vías urbanas y electricidad para alumbrado domiciliario.
- 4º. Cementerios.
- 5º. Aseo Urbano, y
- 6º. Cooperación y asistencia en los servicios educacionales y médico-asistenciales.

Artículo 35.- En los núcleos urbanos de más de cinco mil (5.000) habitantes será obligatorio, además, la prestación de los siguientes servicios:

- a) Abastecimiento domiciliario de agua potable.
- b) Cloacas y alcantarillado.
- c) Matadero.
- d) Mercado Público.
- e) Servicio contra incendios.
- f) Campos deportivos.
- g) Plazas y Parques públicos.
- h) Plano de Desarrollo Urbano Local, e
- i) Nomenclatura y señalización urbana.

Artículo 36.- Se entenderán cumplidas las obligaciones mínimas cuando el servicio se preste en condiciones de eficiencia y continuidad, capaces de satisfacer en todo momento las necesidades normales de la respectiva comunidad, bien sea prestado por el Municipio o por otros organismos o entidades.

Con cargo al Situado Coordinado los organismos nacionales y estatales deberán convenir con el Municipio el estudio y la ejecución de obras y la prestación de servicios para que en la entidad local sea efectiva la satisfacción de las obligaciones mínimas señaladas en los Artículos ... y ...

#### TITULO IV

#### DE LA ORGANIZACION DEL GOBIERNO LOCAL

#### CAPTULO I

#### *De los Organos del Gobierno Local*

Sección Primera: Del Gobierno Municipal.

Artículo 37.- El Gobierno Municipal se ejerce por un Alcalde y un Concejo Municipal.

El Alcalde será la autoridad ejecutiva y administrativa, y el Concejo Municipal tendrá solamente carácter deliberante, normativo y de control. El Alcalde presidirá el Concejo Municipal.

Artículo 38.- En los Municipios de más de 25.000 habitantes, el Alcalde será electo por votación universal, directa y secreta por los vecinos residentes del Municipio respectivo conforme al Registro Electoral Permanente.

En los Municipios de menos de 25.000 habitantes, las funciones de Alcalde las ejercerá el Presidente del Concejo Municipal.

Artículo 39.- Los Concejos Municipales estarán integrados de la siguiente manera:

1. Por tres (3) Concejales en los Municipios que tengan hasta 5.000 habitantes.

2. Por cinco (5) Concejales en los Municipios que tengan de 5.000 a 25.000 habitantes.
3. Por el Alcalde, quien lo presidirá y seis (6) Concejales en los Municipios que tengan de 25.000 a 200.000 habitantes.
4. Por el Alcalde quien lo presidirá y ocho (8) Concejales en los Municipios que tengan de 200.000 hasta 500.000 habitantes.
5. Por el Alcalde quien lo presidirá y diez (10) Concejales en los Municipios que tengan de 500.000 a 1.000.000 de habitantes.
6. Por el Alcalde quien lo presidirá y catorce (14) Concejales en los Municipios que tengan más de 1.000.000 de habitantes.

La elección de los miembros de los Concejos Municipales se realizará en forma uninominal, dividiendo el territorio municipal, en tantos distritos electorales como número de concejales deban elegirse, coincidentes con las entidades locales menores que integren el Municipio. Cada Concejal tendrá dos (2) suplentes que serán postulados en la misma oportunidad de la postulación del Concejal Principal.

El Consejo Supremo Electoral establecerá los distritos electorales de acuerdo a los datos del Registro Electoral Permanente, de manera que se distribuya equitativamente la población del Municipio, conforme a las peculiaridades del territorio.

Los candidatos a Concejales tienen que ser vecinos de la entidad local en la cual sean postulados, y estar inscritos, necesariamente, en el Registro Electoral Permanente de dicha entidad.

Artículo 40.- Para ser Concejal se requiere la nacionalidad venezolana, estar domiciliado en el Municipio, ser mayor de edad, estar en pleno goce de los derechos civiles y políticos y haber cumplido con el deber de votar, salvo causa justificada prevista en la Ley Orgánica del Sufragio.

Artículo 41.- Son inhábiles para ejercer el cargo de Concejal:

- 1º. Los que por contrato ejecuten una obra o presten un servicio público por cuenta del Municipio, Distrito Metropolitano, fundación local y

empresas en que la participación de la entidad sea mayoritaria, así como los que tuvieren acciones, participaciones o derechos en empresas que sean parte de dicho contrato, aun cuando transfieran sus derechos a terceras personas, y

- 2º. Los deudores de la entidad que, ejecutados legalmente, no hubiesen cubierto sus deudas.

Estas inhabilitaciones cesarán una vez finalizado el contrato o cuando el Concejal pague totalmente su deuda.

Artículo 42.- El cargo de Concejal es de obligatoria aceptación, excepto para quien además de Concejal resultare elegido para cualquier otro cargo parlamentario, en cuyo caso deberá optar por una de las investiduras antes de comenzar el mandato correspondiente.

Artículo 43.- Cuando un Concejal principal o quien haga sus veces, deje de asistir en forma injustificada a cuatro (4) sesiones consecutivas, será convocado el suplente y no podrá reintegrarse a la Cámara hasta pasadas, por lo menos, cuatro (4) sesiones desde la convocatoria del suplente.

Artículo 44.- Los Concejales no podrán ser detenidos policialmente sino por orden escrita y motivada del Gobernador del Estado.

Artículo 45.- Los Concejales no podrán ser trasladados, sin su consentimiento, a otro lugar que les impida el ejercicio de su función edilicia, cuando desempeñen algún otro destino público compatible.

Artículo 46.- Los funcionarios nacionales, estatales o municipales, prestarán a los Concejales la colaboración necesaria para el mejor desempeño de sus funciones edilicias.

Artículo 47.- Está prohibido a los Concejales:

- 1º. Intervenir en la resolución de asuntos Municipales en que estén interesados personalmente, o lo estén su cónyuge o parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, o empresas en las cuales sean accionistas.
- 2º. Celebrar contratos, por sí o por interpuestas personas, sobre bienes o rentas de la entidad local de cuyo Concejo formen parte, o con las

fundaciones locales y las mancomunidades en que participe la entidad. Quedan exceptuados de esta prohibición los contratos que celebren como usuarios de los servicios públicos locales, y

- 3º. Desempeñar con carácter remunerado cargos administrativos municipales o metropolitanos, así como en fundaciones o empresas en los cuales la entidad local tenga participación mayoritaria, salvo en los casos en que el Concejal represente a la Cámara en dicho organismo.

Será nulo lo efectuado en contravención de los ordinales 1º y 2º de este Artículo.

Artículo 48.- La investidura de Concejal se pierde por las siguientes causas:

- 1º. Inexistencia de alguna de las condiciones de elegibilidad exigidas en los Artículos 39 y 40.
- 2º. Contravención de lo dispuesto en el Ordinal 3º del Artículo 49, y
- 3º. Por sentencia condenatoria definitivamente firme, a pena de presidio o prisión superior a tres (3) años por delitos cometidos en el desempeño de funciones públicas o con ocasión de éstas.

El Concejo, en los supuestos previstos en el presente Artículo, declarará la pérdida de la investidura en sesión especialmente convocada con dos (2) días de anticipación, por lo menos. De esta decisión podrá recurrirse ante la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa, la cual deberá decidir conforme a lo dispuesto en el Artículo 146.

Si el Concejo se abstuviese de esta declaración, cualquier ciudadano del Municipio o Distrito Metropolitano podrá solicitarla por ante la Corte Suprema de Justicia.

Artículo 49.- Las normas contenidas en los Artículos anteriores referentes a los concejales, se aplicarán en lo que no sea improcedente, a los miembros de los Cabildos y Juntas Parroquiales o Vecinales.

Sección Segunda: *Del Gobierno de los Distritos Municipales y Metropolitanos*

Del Gobierno de los Distritos Municipales y Metropolitanos.

Artículo 50.- En los Distritos Municipales y Metropolitanos, el gobierno local se ejerce por un Alcalde y un Cabildo Distrital.

El Alcalde será la autoridad ejecutiva y administrativa, y el Cabildo tendrá solamente carácter deliberante, normativo y de control. El Alcalde presidirá el Cabildo.

Artículo 51.- En los Distritos Municipales y Metropolitanos, el Alcalde será electo por votación universal, directa y secreta por los residentes de los Municipios que los integren, conforme al Registro Electoral Permanente.

Los Cabildos Distritales Municipales o Metropolitanos estarán integrados por el Alcalde, quien lo presidirá, y un Consejero en representación de cada uno de los Municipios que formen el Distrito respectivo. En los Distritos Metropolitanos, además, integrarán el Cabildo Distrital, un Consejero de elección directa por cada 100.000 habitantes del Distrito, según lo determine el Consejo Supremo Electoral.

Los Consejeros en representación de cada Municipio serán un (1) Concejal designado anualmente de su seno por cada Concejo Municipal. Esta designación se hará en los primeros quince (15) días después de la instalación o cambio anual de directiva.

En el Cabildo Metropolitano habrá un representante, con derecho a voz, del Organismo Nacional de Desarrollo Regional, escogido por el Cabildo de una quinaria presentada por dicho organismo dentro de los primeros quince (15) días siguientes al 30 de abril del primer año del periodo municipal. En la misma oportunidad el Cabildo Metropolitano determinará el orden en que los restantes cuatro (4) postulados suplirán al principal.

Sección Tercera: *Disposiciones Comunes a las Secciones Primera y Segunda*

Artículo 52.- De conformidad con lo establecido en el Artículo 135 de la Constitución, el periodo de los poderes públicos municipales y demás

entidades locales será de dos años y medio, el cual se denominará período legal. Las elecciones de los Alcaldes, Concejales Municipales y de Consejeros para los Cabildos Distritales se celebrarán en la fecha que fije el Consejo Supremo Electoral, la cual necesariamente deberá ser distinta y separada de las elecciones nacionales, y celebrada al menos un mes antes del término del anterior período legal municipal.

Artículo 53.- El Concejo Municipal, sin necesidad de previa convocatoria, se instalará bajo la presidencia del Alcalde en su sede natural a las diez de la mañana (10:00 a. m.) del día siguiente a la fecha de la conclusión del período legal anterior, con la presencia de la mayoría absoluta de sus miembros.

El Cabildo Distrital Municipal o Metropolitano se instalará bajo la presidencia del Alcalde, a las diez de la mañana (10:00 a. m.) del día siguiente a la fecha de la conclusión del período legal anterior, con la presencia de la mayoría absoluta de sus miembros, y escogerá en esa misma oportunidad al representante del Organismo Nacional de Desarrollo Regional.

Los requisitos y procedimientos para la instalación del Concejo o del Cabildo serán determinados por el Reglamento Interno del Cuerpo.

Artículo 54.- En la sesión de instalación de los Cabildos y los Concejos Municipales presididos por los Alcaldes electos, se elegirá un Vicepresidente. En los Municipios en los cuales no se elija Alcalde, en la sesión de instalación se elegirá al Presidente del Concejo Municipal, el cual durará en sus funciones todo el período legal.

En la misma fecha y hora de instalación de los Cabildos y Concejos, de los años subsiguientes, se renovará el Vicepresidente, pudiendo ser reelecto.

Artículo 55.- En cada Municipio o Distrito Municipal o Metropolitano habrá una Comisión de Gobierno integrada por el Alcalde; por un número de Concejales o Consejeros no superior al tercio del número de miembros del Cuerpo, nombrados y separados libremente por el Alcalde, dando cuenta al Cuerpo; y por los Alcaldes Delegados.

Sección Cuarta: *De la Administración de las entidades locales menores*

Artículo 56.- En las entidades locales menores que se establezcan, la administración local corresponderá a una Junta Parroquial, Vecinal o Comunal, presidida por el Concejal del Concejo Municipal del Municipio electo en el territorio de la Parroquia, comunidad o vecindad, e integrada además por dos o cuatro miembros, según lo determine el Concejo Municipal, de acuerdo a la magnitud y población de la entidad, designados de entre los Presidentes de las Asociaciones o Juntas de Vecinos que formen la entidad.

La designación de los miembros de las Juntas Parroquiales o Vecinales se hará anualmente, dentro de los primeros veinte días de cada año y podrán ser reelectos.

Los Miembros de la Junta podrán ser removidos de sus cargos por causa grave o incumplimiento de sus obligaciones y previa formación del respectivo expediente, el cual será instruido con audiencia del interesado. La decisión podrá recurrirse ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo correspondiente, el cual deberá decidir conforme a lo dispuesto en el Artículo 146.

La Junta designará de fuera de su seno un Secretario, quien será de su libre elección y remoción.

## CAPITULO II

### *De las atribuciones de los Organos de Gobierno Local*

#### *Sección Primera: De las atribuciones de los Organos de Gobierno Municipal o Distrital*

Artículo 57.- Corresponden a los Alcaldes las siguientes competencias:

1. Presidir el Concejo o Cabildo respectivo. En caso de ausencia del Alcalde el Vicepresidente podrá presidir las sesiones del Cuerpo.
2. Dirigir el gobierno y administración municipal o del Distrito respectivo.
3. Representar al Concejo o Cabildo respectivo.

4. Dirigir, inspeccionar o impulsar los servicios y obras municipales o distritales.
5. Dictar Reglamentos, Decretos y demás actos administrativos y suscribir los contratos que celebre la entidad.
6. Disponer gastos y ordenar pagos y rendir cuentas de su gestión.
7. Desempeñar la jefatura superior de todo el personal de la entidad local, y nombrar y remover al personal de acuerdo a lo establecido en las Ordenanzas.
8. Someter a la consideración del Concejo o Cabildo respectivo, el Plan y los programas de trabajo de la gestión local, así como anualmente el Proyecto de Ordenanza de Presupuesto y Gastos, de acuerdo a las normas previstas en esta Ley y en el ordenamiento jurídico municipal.
9. Presentar a la consideración del Concejo o Cabildo respectivo, proyectos de Ordenanzas y Acuerdos, con las exposiciones que los fundamenten.
10. Cuidar la elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo urbanístico.
11. Autorizar al Síndico Procurador Municipal para designar apoderados judiciales o extrajudiciales que asuman la representación de la entidad en determinados asuntos, facultándole para otorgar poderes o mandatos respectivos si fuere el caso.
12. Autorizar de manera expresa las demandas que deban intentarse, el desistimiento de acciones y recursos, la renuncia de lapsos o pruebas, los convenimientos, la celebración de transacciones, y la designación de árbitros.
13. Estimular la colaboración y solidaridad de los vecinos para la mejor convivencia de la comunidad.
14. Presentar al Concejo o Cabildo respectivo en el mes inmediatamente siguiente al finalizar el primer año de su período legal, antes de los treinta días inmediatamente anteriores a la finalización del período

legal, el Informe de su gestión. Asimismo presentará los informes periódicos que establezca el ordenamiento jurídico municipal y que le sean solicitados por el Concejo o Cabildo.

15. Cumplir y hacer cumplir las Ordenanzas y los Acuerdos del Concejo o Cabildo respectivo.
16. Delegar en la Comisión de gobierno o en los Alcaldes Delegados determinadas competencias.
17. Firmar las Ordenanzas, actas y demás instrumentos jurídicos emanados del Concejo, así como velar por su cumplimiento y ejecución.
18. Convocar a los suplentes de cada Concejal, en el orden de su elección, en caso de ausencia absoluta o temporal del principal.
19. Convocar por sí o a pedimento de la tercera parte de los Concejales, a sesión extraordinaria del Concejo.
20. Cumplir con las obligaciones que le impone el Código Civil a los Presidentes del Concejo Municipal en relación a los actos y registros referentes al Estado Civil, y con las que le atribuyan otras normas nacionales, estadales, distritales y municipales.
21. Ejercer las demás competencias que el ordenamiento jurídico asigne al Municipio y no estén expresamente atribuidas a otros órganos municipales.

UNICO: En los Municipios en los cuales el Presidente del Concejo ejerce las funciones de Alcalde, tendrá a su cargo las establecidas en este Artículo.

Artículo 58.- Son facultades de los Concejos Municipales y Cabildos Distritales:

1. Elegir su Vicepresidente.
2. Sancionar Ordenanzas, Acuerdos y Resoluciones para normar el gobierno y la administración municipales.
3. Establecer un régimen interno y de debates.

4. Aprobar el Plan y los Programas de trabajo de la gestión municipal.
5. Aprobar los planes de desarrollo urbanístico.
6. Aprobar el presupuesto de Ingresos y Egresos Públicos Municipales.
7. Aprobar las concesiones de servicio público o de uso de bienes del dominio público y los convenios concernientes a la enajenación de los ejidos.
8. Dictar los acuerdos de formación de Mancomunidades, y tomar las iniciativas para la incorporación a otro Municipio o para la formación de Distritos.
9. Aprobar la plantilla de personal y el sistema de administración del personal al servicio de la entidad.
10. Crear mediante Ordenanzas, Institutos Autónomos Municipales y autorizar al Alcalde para crear o constituir fundaciones, empresas municipales u otras asociaciones encargadas de realizar actividades de carácter local, con el voto favorable de las dos terceras (2/3) partes de los integrantes del Concejo, y con las limitaciones que estableciere la Ley Nacional.
11. Fijar para el período legal siguiente, dentro de los límites establecidos en la Ley Nacional respectiva, las dietas y emolumentos que deben percibir los Concejales en los casos en que haya lugar, de acuerdo con los ingresos del Municipio y el número de Concejales.
12. Conceder licencia a sus miembros para separarse del ejercicio de sus funciones por el tiempo solicitado y previo el cumplimiento de los requisitos que se establezcan en el Reglamento Interno.
13. Ejercer el control y fiscalización de los órganos de gobierno local.
14. Las demás que les señalen las leyes, ordenanzas y reglamentos.

Artículo 59.- En el cumplimiento de los fines del Municipio el Concejo Municipal está obligado a dictar normas y adoptar las medidas necesarias para:

- 1º. Llevar al día, mediante registros adecuados, el inventario de los bienes del Municipio.
- 2º. Hacer proteger y conservar los bienes del Municipio y establecer los casos de responsabilidad administrativa para quienes los tengan a su cargo, cuidado y custodia.
- 3º. Elaborar y controlar la ejecución del Plan Local al Desarrollo, a través del organismo local de planificación y coordinación correspondiente, y de conformidad con las orientaciones y directivas definidas en el Plan Regional.
- 4º. Que la Administración Municipal sea correcta, económica y eficaz.
- 5º. La construcción de obras necesarias para el mejoramiento y progreso de la comunidad y la prestación de servicios públicos locales en forma eficiente y económica.
- 6º. Contribuir a la preservación de la salud y de los recursos naturales, al progreso de la educación y la cultura, al mejoramiento económico-social y a la recreación de la comunidad.
- 7º. Cumplir y hacer cumplir las leyes, reglamentos y resoluciones emanados de las autoridades nacionales y estatales.
- 8º. Llevar buenas relaciones con los poderes públicos nacionales y regionales, así como con otros Municipios y cooperar con ellos para el mejor cumplimiento de los fines de los mismos.
- 9º. Mantener informada a la comunidad de la marcha de las actividades municipales e interesarla en la solución de sus problemas.
10. Sesionar ordinariamente por lo menos una vez a la semana, y
11. Cumplir y hacer cumplir las demás atribuciones que le señalen las leyes, ordenanzas y reglamentos.

Artículo 60.- Los Concejos Municipales son los órganos colegiados representativos de las comunidades y vecindades, y como tales deben promover los mecanismos de participación ciudadana en los asuntos municipales.

Artículo 61.- La Comisión de Gobierno de los Municipios y de los Distritos tiene a su cargo asistir al Alcalde en el ejercicio de sus competencias, así como ejercer las que el Alcalde o el Concejo o Cabildo respectivo le delegue.

Artículo 62.- Los Alcaldes Delegados son los altos funcionarios del Municipio o del Cabildo, que dirigen las unidades organizativas básicas de la entidad, del libre nombramiento y remoción del Alcalde.

Artículo 63.- El Alcalde puede delegar el ejercicio de determinadas competencias en los Alcaldes Delegados y, en su caso, en los restantes miembros de la Comisión de Gobierno.

Artículo 64.- Los Municipios pueden establecer, para facilitar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos locales, órganos territoriales de gestión desconcentrada, atendiendo a las características del asentamiento de la población en el territorio municipal.

Sección Segunda: *De las atribuciones de los Organos de Administración de las Entidades Locales Menores*

Artículo 65.- La Junta Parroquial, Vecinal o Comunal sólo tendrá facultades administrativas y de prestación de servicios las cuales determinará el Concejo Municipal en la Ordenanza respectiva.

Artículo 66.- La Junta Parroquial, Vecinal o Comunal elevará a la consideración del Alcalde las aspiraciones de la comunidad que se relacionen con la prioridad y urgencia de la ejecución, reforma o mejora de las obras y servicios locales de su jurisdicción y que se estime merecen especial atención, anexando los informes y propuestas pertinentes. Al asignar los correspondientes recursos en el Presupuesto Municipal se oirá, además, la opinión de la Junta.

Artículo 67.- La Junta sesionará ordinariamente una vez al mes en días fijos y extraordinariamente cuando lo disponga el Presidente mediante convocatoria notificada con 48 horas de anticipación.

Artículo 68.- La Junta presentará al Alcalde un informe trimestral de sus actividades y programas de trabajo y tendrá la obligación de informar sobre sus gestiones a dicho Alcalde cuando éste así lo solicite. Dentro de los tres

(3) días siguientes a la celebración de cada reunión, la Junta remitirá al Alcalde, copia del acta correspondiente.

### CAPITULO III

#### *De los otros Organos del Gobierno Municipal*

##### *Sección Primera: Del Secretario Municipal*

Artículo 69.- Para ser Secretario Municipal se requiere la nacionalidad venezolana, ser mayor de edad, estar en pleno goce de los derechos civiles y políticos, tener aprobado el Primer Ciclo de Educación Media, haber cumplido con el deber de votar, salvo causa justificada prevista en la Ley Orgánica del Sufragio, y tener la idoneidad y competencia necesarias para ejercer dicho cargo.

Artículo 70.- El Secretario será designado por el Concejo el día de su instalación y permanecerá en su cargo durante todo el periodo municipal. No obstante, podrá ser removido mediante la aprobación de la mayoría de los integrantes del Concejo, por causa grave o incumplimiento de sus obligaciones y previa formación del respectivo expediente, el cual será instruido con audiencia del interesado. La decisión podrá recurrirse ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo correspondiente, el cual deberá decidir conforme a lo dispuesto en el Artículo 146.

Artículo 71.- Son deberes del Secretario:

- 1º. Asistir a las sesiones del Concejo y elaborar las actas correspondientes.
- 2º. Refrendar las ordenanzas y demás instrumentos jurídicos que dicte la Cámara.
- 3º. Hacer llegar a los Concejales las convocatorias para las sesiones extraordinarias.
- 4º. Llevar con regularidad los libros, expedientes y documentos de la Cámara, custodiar su archivo y conservarlo organizado, de acuerdo con las técnicas más adecuadas.

- 5º. Despachar las comunicaciones que emanen del Concejo y llevar con exactitud un registro de todos los expedientes o documentos que se entreguen por su órgano.
- 6º. Expedir de conformidad con la Ley, certificaciones de las actas de la Cámara o de cualquier otro documento que repose en los archivos del Concejo, previa autorización del Presidente o de la Cámara.
- 7º. Dar cuenta en las sesiones de todos los asuntos que le ordene la Presidencia.
- 8º. Dirigir el personal y los trabajos de secretaría del Concejo.
- 9º. Auxiliar a las Comisiones designadas por el Concejo y facilitar el trabajo que se les encomiende, y
10. Los demás que le señalen las leyes, ordenanzas y reglamentos.

#### Sección Segunda: *De la Sindicatura Municipal*

Artículo 72.- En cada Municipio y Distrito Municipal o Metropolitano habrá una Sindicatura a cargo de un Síndico Procurador Municipal, quien deberá ser venezolano, mayor de edad, estar en pleno goce de los derechos civiles y políticos, no tener interés personal directo en asuntos relacionados con el Municipio, ser abogado de la República y haber cumplido con el deber de votar, salvo causa justificada prevista en la Ley Orgánica del Sufragio.

La condición de abogado será obligatoria en Municipios que tengan más de veinticinco mil (25.000) habitantes.

El desempeño del cargo de Síndico Procurador a tiempo completo es incompatible con el libre ejercicio de la profesión de abogado o con cualquier función pública remunerada, a menos que se trate de cargos académicos, docentes o electorales.

Artículo 73.- El Síndico Procurador será designado por el Alcalde, previa consulta con el Concejo o Cabildo respectivo, y permanecerá en su cargo durante todo el período municipal. No obstante podrá ser removido a propuesta del Alcalde y mediante la aprobación de la mayoría de los

integrantes del Concejo por causa grave y previa formación del respectivo expediente, el cual será instruido con audiencia del interesado. La decisión podrá recurrirse ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo correspondiente, el cual deberá decidir, conforme a lo dispuesto en el Artículo 146.

Artículo 74.- *Corresponde al Síndico Procurador:*

- 1º. Representar y defender judicial y extrajudicialmente los intereses del Municipio o Distrito relacionados con los bienes y derechos municipales, conforme al ordenamiento jurídico y a las instrucciones del Alcalde.
- 2º. Representar y defender al Municipio o Distrito respectivo, conforme a las instrucciones que le comunique el Alcalde, en lo referente a derechos e intereses relacionados con ingresos públicos municipales y con los requisitos y modalidades que determinen las leyes y ordenanzas. Cumplirá las mismas funciones en los juicios contencioso-administrativos que se promuevan contra los actos administrativos del Municipio o Distrito respectivo.
- 3º. Asesorar jurídicamente, cuando sea abogado, al Alcalde y al Concejo o Cabildo, en los asuntos que por su naturaleza requieran dictamen legal, a cuyo efecto rendirá los informes que le pida el Alcalde.
- 4º. Someter a la consideración del Alcalde proyectos de ordenanzas o de reforma de las mismas.
- 5º. Asistir, con derecho de palabra, a las sesiones del Concejo relacionadas con las materias de su competencia.
- 6º. Elevar a conocimiento del Alcalde las quejas que reciba por deficiencias en los servicios públicos municipales. En cumplimiento de este deber podrá, por sí o por intermedio del personal bajo su dependencia, practicar las investigaciones que tuviere a bien, sin limitación alguna.
- 7º. Denunciar los hechos ilícitos en que incurran los funcionarios o empleados municipales en ejercicio de sus funciones e intentar, previa autorización del Alcalde, las acciones judiciales a que haya lugar, y

8º. Cumplir con los demás deberes y atribuciones que le señalen las leyes y ordenanzas.

Artículo 75.- Los informes y dictámenes del Síndico Procurador no tienen carácter vinculante, salvo disposición expresa en contrario.

Artículo 76.- El Síndico tendrá carácter de Inspector Fiscal de la Hacienda Pública Municipal, pudiendo realizar de oficio o a requerimiento del Concejo o del Alcalde, según el caso, toda clase de inspecciones e investigaciones en las oficinas, dependencias y servicios municipales, debiendo dar cuenta al Concejo o al Alcalde del resultado de tales inspecciones e investigaciones.

### Sección Tercera: *De la Contraloría Municipal*

Artículo 77.- La Contraloría General de la República podrá constituir unidades permanentes de control en los Municipios o Distritos cuando así lo considere necesario.

Artículo 78.- Los Distritos Metropolitanos y Municipios con ingresos anuales superiores a los diez millones de bolívares (Bs. 10.000.000,00) tendrán una Contraloría Municipal, que ejercerá por propia autoridad, con independencia orgánica y funcional, el control, la vigilancia y la fiscalización de los ingresos, gastos y bienes municipales y estará sometida a las leyes y ordenanzas.

La Contraloría actuará bajo la responsabilidad y dirección del Contralor, quien será nombrado por el Concejo en el primer trimestre siguiente a su instalación y durará en sus funciones todo el período municipal, pudiendo ser reelegido. Sólo podrá ser destituido de su cargo por sentencia penal o administrativa condenatoria. Declarado por el Juez que hay mérito suficiente para someterlo a juicio, el Contralor quedará de hecho suspendido en el ejercicio de sus funciones mientras dure el proceso.

Las faltas temporales del Contralor serán suplidas por el funcionario que designe la Cámara y las absolutas por un Contralor interino que nombrará el Concejo mientras provee el cargo.

Artículo 79.- El Contralor será nombrado mediante concurso. En el jurado que realice el concurso deberá estar representada la Contraloría General de la República.

**Artículo 80.-** La Contraloría General de la República asesorará a las Contralorías Municipales o Metropolitanas en la organización, funcionamiento y demás aspectos que éstas requieran.

Los reglamentos internos de la Contraloría Municipal, así como las normas y procedimientos que deba utilizar, deberán ser consultados previamente con la Contraloría General de la República.

**Artículo 81.-** La Contraloría Municipal, sin menoscabo de las atribuciones de la Contraloría General de la República, tendrá las funciones que se le asignen en las Ordenanzas y las cuales serán fundamentalmente las siguientes:

- 1º. El control previo y posterior de los ingresos y egresos de la Hacienda Pública Municipal y el control de los organismos descentralizados, empresas y fundaciones del Municipio; la Ordenanza respectiva podrá excluir del control previo los compromisos que no excedan de diez mil bolívares (Bs. 10.000,00), así como establecer los requisitos que deberán cumplirse en tales casos, todo ello sin perjuicio del control posterior que ejercerá la Contraloría Municipal sobre tales operaciones.
- 2º. La fiscalización y el control sobre el patrimonio.
- 3º. La sistematización y centralización de la contabilidad de ingresos, egresos, derechos, obligaciones, bienes y materias de todas las dependencias de la entidad.
- 4º. El examen de las cuentas y operaciones financieras de las oficinas de la entidad.
- 5º. El registro del personal municipal con indicación de la fecha del nombramiento y del sueldo o salario y otras remuneraciones que le esté asignado, así como los beneficiarios de jubilaciones, pensiones y becas. Queda prohibido pagar sueldos, salarios o remuneración alguna a quien no se encuentre registrado.
- 6º. El control en el cumplimiento de los programas anuales de las gestiones administrativas del Municipio.

- 7º. La vigilancia para que los aportes, subsidios y otras transferencias hechas por la República u otros organismos públicos al Concejo, o a sus dependencias, empresas y fundaciones o las que hiciere el Concejo a otras entidades públicas o privadas sean invertidos en las finalidades para los cuales fueron efectuados. A tal efecto podrá realizar inspecciones y establecer los sistemas de control que estime convenientes.
- 8º. El velar por el cumplimiento de las atribuciones de los fiscales e inspectores de la Hacienda Municipal.
- 9º. La publicación trimestral, en la Gaceta Municipal, del estado y ejecución del presupuesto de ingresos y gastos municipales.
10. La formación y actualización anual del inventario de bienes, conforme a las normas establecidas por la Contraloría General de la República, y
11. Las demás atribuciones y deberes que se le asignan en la presente Ley, en las Ordenanzas Municipales o en otras disposiciones legales.

Artículo 82.- A la Contraloría corresponderá, además, instruir expedientes para hacer efectiva la responsabilidad administrativa de los funcionarios municipales de su jurisdicción que hayan incurrido en falta en el cumplimiento de sus deberes. Si de la averiguación administrativa surgieren indicios de responsabilidad civil o penal, se enviará el expediente a las autoridades competentes para que éstas las hagan efectivas.

Para la apertura y tramitación de los referidos expedientes, se seguirán las normas prescritas en el Capítulo II del Título VI de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

Sin perjuicio de las atribuciones que se conceden al Contralor Municipal para realizar investigaciones, fiscalizaciones y averiguaciones administrativas en el respectivo Municipio, la Contraloría General de la República podrá iniciarlas y llevarlas a cabo directamente de conformidad con el Artículo 81 y siguientes de la Ley Orgánica de esa Institución, como también asumirlas en cualquier momento, una vez iniciadas por la Contraloría Municipal, para lo cual ésta le hará entrega del expediente respectivo.

Artículo 83.- El Contralor Municipal nombrará el personal de la Contraloría, sujetándose al régimen previsto en los Artículos 135 y 136 de la presente Ley y a las Ordenanzas respectivas.

Las asignaciones para gastos de personal de la Contraloría sólo podrán ser disminuidas o contracreditadas en los presupuestos municipales por el voto de las dos terceras (2/3) partes de los miembros del Concejo.

Artículo 84.- La Contraloría Municipal deberá remitir anualmente a la Contraloría General de la República, en los tres (3) meses siguientes a la finalización de cada período fiscal, un informe de sus actuaciones y de las gestiones administrativas del Municipio, una relación de ingresos y gastos de éste, los estados de ejecución del presupuesto, los balances contables con sus respectivos anexos y el inventario anual actualizado de los bienes del respectivo Municipio.

El incumplimiento de esta disposición se considerará falta grave y acarreará la inmediata remoción del Contralor, sin perjuicio de las demás responsabilidades a que hubiere lugar.

#### CAPITULO IV

##### *De los Instrumentos jurídicos de las entidades locales*

Artículo 85.- Los actos que sancionen los Concejos o los Cabildos para establecer normas de aplicación general sobre asuntos específicos de interés local, se denominarán Ordenanzas. Estos actos recibirán por lo menos dos (2) discusiones en Cámara plena y en días diferentes; serán promulgados por el Alcalde respectivo y publicados en la Gaceta Municipal o Metropolitana, según los casos.

Artículo 86.- Los actos que dicten los Concejos, Cabildos o Juntas Parroquiales o Vecinales sobre el régimen interno del cuerpo o sobre asuntos de efectos particulares, se denominarán Acuerdos. Estos actos recibirán una sola discusión y serán publicados en la Gaceta Municipal o Metropolitana respectiva.

Artículo 87.- Los actos de efectos particulares que dicten los Alcaldes, las Comisiones de Gobierno, los Alcaldes-Delegados, el Síndico Procurador Municipal, el Contralor Municipal, los Directores y demás funcionarios competentes, se denominarán resoluciones.

Artículo 88.- Las Ordenanzas, Reglamentos, Decretos, Resoluciones y Acuerdos son de obligatorio cumplimiento por parte de las autoridades nacionales, estatales, distritales, municipales y locales.

## TITULO V

### DE LA HACIENDA PUBLICA MUNICIPAL

#### CAPITULO I

##### *Del Patrimonio y las Finanzas*

Artículo 89.- La Hacienda Pública Municipal comprende el conjunto de bienes, ingresos y obligaciones del Municipio. El Municipio como Hacienda Pública se denominará Fisco Municipal.

Artículo 90.- El Municipio gozará de los mismos privilegios y prerrogativas que la legislación nacional otorga al Fisco Nacional, salvo las disposiciones en contrario contenidas en esta Ley. Igualmente regirán para el Municipio las demás disposiciones sobre Hacienda.

Artículo 91.- Cuando el Municipio resultare condenado en juicio, el Tribunal encargado de ejecutar la sentencia lo comunicará al Alcalde, para que éste, dentro del término que al efecto señale el Tribunal, proponga la forma y oportunidad de dar cumplimiento a lo ordenado en la sentencia. El interesado, previa notificación, aprobará o rechazará la proposición del Alcalde, y en este último caso el Tribunal fijará otro plazo para presentar una nueva proposición. Si ésta tampoco fuera aprobada o en ningún momento el Municipio hubiere presentado alguna, el Tribunal determinará la forma y oportunidad de cumplir lo ordenado por la sentencia, según los procedimientos siguientes:

- 1º. Si se trata de cantidades de dinero, el Tribunal podrá, a instancia de parte, ordenar que se incluyan las partidas respectivas en el próximo o próximos presupuestos, a cuyo efecto enviará al Alcalde copia certificada de lo actuado.

El monto que los Tribunales ordenen pagar, se hará con cargo a una partida presupuestaria no imputable a programas.

El monto anual de dicha partida no podrá exceder en total de cinco por ciento (5%) de los ingresos ordinarios del presupuesto del Municipio respectivo.

Cuando la orden del Tribunal dentro de los límites establecidos no fuere cumplida o la partida prevista no fuere ejecutada, el Tribunal, a instancia de parte, ejecutará la sentencia conforme al procedimiento ordinario pautado en el Código de Procedimiento Civil.

- 2º. Si se tratare de entrega de bienes, el Tribunal pondrá en posesión de ellos a quien corresponda, pero si tales bienes estuvieren afectados al uso público, a un servicio público o a actividades de utilidad pública prestados en forma directa por el Municipio, el Tribunal acordará la fijación de precio mediante peritos, en la forma estatuida en la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social y, determinado el precio ordenará su entrega a quien corresponda, conforme a lo previsto en el numeral anterior. En este último caso, la fecha de la sentencia se equiparará a la fecha del Decreto de Expropiación.

Artículo 92.- Para que proceda la condenatoria en costas contra el Municipio será necesario que éste resulte totalmente vencido por sentencia definitivamente firme en juicio de contenido patrimonial. El monto de la condenatoria en costas no podrá exceder del diez por ciento (10%) del valor de la demanda. La retasa será siempre obligatoria.

En todo caso, el Juez podrá eximir de costas al Municipio cuando aparezca que éste ha tenido motivos racionales para litigar.

Artículo 93.- Los créditos a favor de la entidad local prescriben a los cinco (5) años, contados a partir de la fecha en la cual el pago se hizo exigible.

La prescripción se interrumpe por el requerimiento de cobro, hecho personalmente o mediante publicación en la Gaceta respectiva, o por la admisión judicial de la demanda, todo ello sin perjuicio de las disposiciones señaladas en el Código Civil sobre la materia.

Artículo 94.- Son bienes municipales: los bienes muebles o inmuebles, derechos y acciones que por cualquier título ingresen al patrimonio municipal o haya adquirido o adquiera el Municipio o se hayan destinado o se destinen a algún establecimiento público municipal.

Los bienes del dominio público del Municipio son inalienables e imprescriptibles, salvo que el Concejo proceda a su desafectación con el voto favorable de las tres cuartas (3/4) partes de sus integrantes.

Artículo 95.- Cuando con la promulgación de un plano de Desarrollo Urbano Local se afecten terrenos de propiedad privada para usos recreacionales o deportivos, asistenciales, educacionales o para cualquier uso público, se indicará el plazo dentro del cual el Municipio deberá adquirir esos terrenos. Este plazo, en ningún caso, podrá exceder de cuatro años, vencido el cual sin que el Municipio haya adquirido esos bienes se considerará sin efecto dicha afectación.

Esta disposición no es aplicable cuando la efectación resulte de un plano de parcelamiento o de urbanismo.

Artículo 96.- El Municipio no podrá donar, ni dar en usufructo o comodato los bienes inmuebles del dominio privado, salvo a entidades públicas o privadas para la ejecución de proyectos o programas de desarrollo económico o social, mediante acuerdo especial del Concejo, aprobado a proposición del Alcalde en dos (2) discusiones y con el voto favorable en cada una de ellas, de las dos terceras (2/3) partes de sus integrantes.

Cuando los inmuebles a que se refiere el presente Artículo dejen de cumplir el fin específico en virtud del cual se hizo la adjudicación revertirán al Municipio, sin pago alguno por parte de éste.

Queda prohibido a los Municipios dar en enfiteusis los ejidos y demás inmuebles municipales.

Se considerará inexistente lo que se realice en contravención del presente Artículo. Al efecto bastará la resolución declaratoria del Concejo publicada en la Gaceta Municipal. Cualquier vecino del Municipio podrá solicitar del Concejo esta declaratoria, y en caso de negativa o falta de pronunciamiento dentro de los sesenta (60) días siguientes a la solicitud, podrá ocurrir al Juez de Primera Instancia de la jurisdicción, quien constatada la contravención, declarará la inexistencia.

Artículo 97.- Cada Municipio formará el catastro de los inmuebles comprendidos dentro de las zonas urbanas. El Ejecutivo Nacional deberá

prestar la ayuda técnica y financiera que sea necesaria para la pronta realización de este propósito.

En lo referente al Catastro Rural cada Municipio gestionará la formación del mismo con el organismo competente.

**Artículo 98.- Son ingresos ordinarios del Municipio:**

- 1º. El producto de los impuestos y tasas municipales.
- 2º. El producto de las penas y sanciones pecuniarias impuestas por las autoridades municipales competentes, así como las multas que se liquiden con destino al Fisco Municipal de conformidad con la Ley.
- 3º. Los intereses producidos por cualquier clase de crédito fiscal municipal.
- 4º. El producto de la administración de los bienes o servicios municipales.
- 5º. Los proventos que satisfagan al Municipio, los Institutos Autónomos Municipales y Empresas Comercio-Industriales de su propiedad.
- 6º. Los dividendos que le correspondan por su suscripción o aporte al capital de empresas de cualquier género.
- 7º. El producto de los contratos que celebre y que no fueren de los mencionados en los Ordinales 2º y 3º del Artículo 89.
- 8º. Los frutos civiles obtenidos con ocasión de otros ingresos públicos municipales o de los bienes municipales, así como también los intereses devengados por las cantidades de dinero consignadas en calidad de depósito en cualquier Banco o Instituto de Crédito.
- 9º. El Situado Municipal que le corresponde de acuerdo con la Ley, y
10. Cualesquiera otros que determinen las leyes, decretos y ordenanzas.

**Artículo 99.- Son ingresos públicos extraordinarios del Municipio:**

- 1º. Las contribuciones especiales previstas en Ley nacional.

- 2º. El producto de los empréstitos y demás operaciones de crédito público contratados de acuerdo con la Ley de la materia.
- 3º. El precio de la venta de los ejidos y demás bienes inmuebles municipales.
- 4º. Las cantidades de dinero que se donaren o legaren a su favor, y
- 5º. Los aportes especiales que le acuerden organismos gubernamentales nacionales o estatales.

Artículo 100.- No podrá exigirse el pago de impuestos, tasas o contribuciones municipales especiales que no hubieren sido establecidos por el Concejo mediante la promulgación de una ordenanza. La ordenanza que lo establezca o modifique deberá determinar la materia o acto gravado, la cuantía del tributo, el modo, el término y la oportunidad en que éste se cause y se haga exigible, las demás obligaciones a cargo de los contribuyentes, los recursos administrativos en favor de éstos y las penas y sanciones pertinentes.

Las ordenanzas a que se refiere este Artículo deberán publicarse en forma tal que lleguen al conocimiento de los interesados y la fecha de su entrada en vigencia no podrá ser menor de sesenta (60) días continuos contados a partir de su publicación.

Artículo 101.- Las tasas por uso de los servicios públicos municipales deberán establecerse de manera que garanticen la amortización de la inversión en un plazo máximo de veinte (20) años, que cubran el costo de la operación y mantenimiento, y que permitan acumular reservas suficientes para atender a la reposición o renovación de equipos.

Artículo 102.- El Municipio no podrá acordar exenciones, exoneraciones o rebajas de impuestos o contribuciones municipales especiales, sino en los casos y con las formalidades previstas en sus ordenanzas. Las exoneraciones no podrán ser acordadas o reacordadas por más de tres (3) años, para lo cual el Alcalde requerirá del Concejo un acuerdo especial, aprobado por los votos de las dos terceras (2/3) partes de los miembros del mismo. En ningún caso el plazo total de las exoneraciones podrá exceder de seis (6) años.

Artículo 103.- Los ingresos públicos extraordinarios sólo podrán destinarse a obras o servicios que aseguren la recuperación de la inversión o el incremento efectivo del patrimonio del Municipio.

Cuando dichos ingresos provengan de la venta de terrenos desafectados de la condición de ejidos y demás bienes inmuebles municipales, deberán necesariamente ser invertidos en la adquisición de otros bienes inmuebles de valor equivalente. Los Concejales velarán por el cumplimiento de este Artículo, siendo solidariamente responsables con el Alcalde de su incumplimiento.

Quedan excluidos de esta disposición los ingresos extraordinarios previstos en los Ordinales 4º y 5º del Artículo 89 cuando ellos hayan sido donados, legados o aportados para un fin determinado.

Artículo 104.- El pasivo de la Hacienda Pública Municipal estará constituido por:

- 1º. Las obligaciones legalmente contraídas por el Municipio, derivadas de la ejecución del Presupuesto de Gastos.
- 2º. Las deudas provenientes de la ejecución de presupuesto fenecidos y que hayan sido reconocidas conforme al ordenamiento legal vigente.
- 3º. Las obligaciones provenientes de la deuda pública municipal contraídas de conformidad con la Ley.
- 4º. Las acreencias o derechos reconocidos por el Municipio de acuerdo con el ordenamiento legal correspondiente, o a cuyo pago esté obligado por sentencia definitivamente firme de los Tribunales competentes, y
- 5º. Los valores legalmente consignados por terceros y que el Municipio esté obligado a devolver de acuerdo con la Ley.

Artículo 105.- El Alcalde, los Concejales y demás funcionarios municipales que, con intención, o por negligencia, impericia, imprudencia, o con abuso de poder o violación de las leyes, ordenanzas, reglamentos, resoluciones, decretos o instrucciones administrativas, causaren algún daño o perjuicio al Municipio, están obligados a repararlo.

La responsabilidad civil en que puedan incurrir los mencionados funcionarios, conforme a este Artículo, es independiente de la responsabilidad administrativa o penal que les corresponda por delitos o faltas cometidas en el ejercicio de sus funciones y no excluye, en ningún caso, las que existen frente a terceros.

Artículo 106.- El Alcalde, los Concejales o funcionarios de la Hacienda Pública Municipal que concedieren o aprobaran exoneraciones, donaciones o remisiones de obligaciones atrasadas, sin el previo cumplimiento de las formalidades establecidas en las Ordenanzas Municipales, responderán personalmente al Municipio por la cantidad que, por tal causa, haya dejado de ingresar al Tesoro Municipal.

Artículo 107.- Los Municipios podrán celebrar acuerdos entre sí para la unificación de las tarifas de determinados impuestos, tasas o contribuciones. Asimismo los Municipios podrán contratar la recaudación de estos tributos con el Ejecutivo Nacional o Estatal, institutos autónomos o empresas públicas, mixtas o privadas de reconocida solvencia, siempre y cuando ello asegure una recaudación más eficaz y a menor costo. En estos acuerdos se señalarán las respectivas tarifas, sistemas y recaudación, porcentaje de comisión, forma y oportunidad en que los Municipios recibirán el monto de lo recaudado.

Artículo 108.- El Municipio, además de los ingresos que señala el Artículo 31 de la Constitución Nacional, tendrá los siguientes:

1º. El gravamen sobre los juegos y apuestas lícitas que se pacten en su jurisdicción. Dicho impuesto no excederá del cinco por ciento (5%) del monto de lo apostado, cuando se origine en sistemas de juegos establecidos nacionalmente por algún Instituto Oficial. En este caso el monto del Impuesto se adicionará a los apostadores, pudiendo el Municipio recaudarlo directamente o por medio de los selladores de formularios de juego o expendedores de boletos o billetes, quienes en tal caso actuarán como agentes de retención del impuesto, todo de conformidad con lo dispuesto en la ordenanza respectiva.

Las ganancias derivadas de estas apuestas sólo estarán sujetas al pago de impuestos nacionales.

El Municipio no podrá dictar normas sobre la creación y funcionamiento de loterías, hipódromos y apuestas en general.

- 2º. La contribución de mejoras sobre los inmuebles urbanos que directa o indirectamente se beneficien con la construcción de obras o el establecimiento de servicios por el Municipio y que sean de evidente interés para la comunidad, de acuerdo a lo que determine la Ley nacional de la materia y las ordenanzas respectivas.

El monto total de la contribución de mejoras no podrá exceder del señalado en la Ley nacional y, en su defecto, del setenta y cinco por ciento (75%) del costo de las obras o de la instalación del servicio, según presupuesto aprobado y verificado por la Contraloría General de la República.

Salvo disposición en contrario de la Ley nacional respectiva, el monto de la contribución de mejoras se calculará en relación al valor real de las propiedades afectadas, pero no podrá ser, para cada propiedad, mayor del cinco por ciento (5%) del valor de dicha propiedad, por cada obra, conjunto de obras o instalación de servicios que se efectúe en una misma oportunidad, y

- 3º. La participación en el producto del Impuesto Territorial Rural, la cual se determinará en la Ley que establezca dicho impuesto.

Artículo 109.- En todos los casos de multas, la autoridad que las imponga hará la correspondiente participación a la oficina recaudadora de ingresos municipales, la cual es la única autorizada para hacerlas efectivas.

Artículo 110.- En ningún contrato municipal que se celebre, modifique o proponga, podrá pactarse o prometerse la exención o la exoneración del pago de derechos, impuestos, tasas o contribuciones municipales, ni estipularse la obligación de obtener o solicitar del Poder Nacional la exoneración, en favor del contratista, del pago de dichos tributos.

## CAPITULO II

### *De los Ejidos*

Artículo 111.- Son terrenos ejidos:

- 1º. Los que con dicho carácter hayan venido disfrutando los Municipios.

- 2º. Los que hayan adquirido, adquieran o destinen los Municipios para tal fin.
- 3º. Los resguardos de las extinguidas comunidades indígenas no adquiridos legalmente por terceras personas.
- 4º. Los terrenos baldíos que circundan las poblaciones de los Municipios en una extensión no menor de dos mil quinientas hectáreas (2.500 Has.), la cual estará en relación con la previsible expansión de aquéllas, conforme a los señalamientos del Organismo Nacional de Planificación Urbana. La mensura y demarcación las hará practicar el respectivo Concejo, a los fines de que el Ministerio de Agricultura y Cría, previa la verificación del caso, expida el título correspondiente dentro del año siguiente, dejando siempre a salvo los derechos de terceros, y
- 5º. Los terrenos propiedad del Instituto Agrario Nacional que circunden las poblaciones de los Municipios, cuando ellos sean necesarios para el ensanche urbano. El Ejecutivo Nacional en la autorización que otorgue determinará el número de hectáreas que se destinarán a ejidos. Los Municipios celebrarán con el Instituto Agrario Nacional los correspondientes convenios.

Artículo 112.- No podrá crearse ningún nuevo Municipio sin que se le dote de ejidos, con una extensión no menor de la señalada en el Ordinal 4º del Artículo anterior. En este caso, la Asamblea Legislativa respectiva hará las gestiones correspondientes.

Artículo 113.- Se declara de utilidad pública e interés social, la concesión y ampliación de ejidos al Municipio o al Municipio Foráneo que carezca de ellos o no los tenga en cantidad suficiente.

En el caso de adquisición de tierras particulares para la concesión o ampliación de ejidos, el pago podrá hacerse en bonos emitidos por la República, redimibles en un plazo no mayor de veinte (20) años y al interés que se fije en cada caso, previa la autorización del Ejecutivo Nacional. Los bonos y sus intereses serán pagados en el plazo convenido entre la República y el Municipio, con un tanto por ciento de la porción del Situado Municipal que corresponda al respectivo Municipio y que se fijará anualmente en el Presupuesto correspondiente del Estado, porcentaje que podrá ser retenido por el Ejecutivo Nacional.

**Artículo 114.-** Los ejidos son inalienables e imprescriptibles. Los ejidos que circundan las poblaciones dentro de la extensión prevista para la expansión urbana, sólo podrán ser enajenados para construcciones, siempre y cuando se urbanicen conforme al procedimiento pautado en el Artículo 105 y se observen las modalidades, condiciones y restricciones establecidas en la ordenanza respectiva y previa las formalidades que la misma señale.

El Concejo queda igualmente facultado para adoptar, por ordenanza, una política general de no enajenación de sus ejidos y terrenos propios, así como la de sujetar su administración y uso a las restricciones que considere más convenientes al desarrollo de las poblaciones y al interés del Municipio.

Los terrenos municipales situados fuera de la extensión prevista para la expansión urbana, podrán ser transferidos al Instituto Agrario Nacional de acuerdo a los convenios que celebre el Municipio con el Ejecutivo Nacional.

**Artículo 115.-** El Alcalde, previa aprobación del Concejo, podrá resolver urbanizar terrenos de origen ejidal conforme se establece en el Artículo anterior, en cuyo caso deberá cumplir con los requisitos establecidos en la Ley de Venta de Parcelas. El documento de parcelamiento será aprobado por el Alcalde e inscrito en la Oficina Subalterna de Registro respectiva. La enajenación que se haga de cada parcela estará referida al documento de parcelamiento y al correspondiente número catastral. El documento de parcelamiento sólo podrá aprobarse una vez que el Concejo, por el voto de las dos terceras (2/3) partes de sus miembros, haya desafectado dichos terrenos de su condición ejidal.

Cuando el desarrollo del parcelamiento de los terrenos ejidales no sea hecho por el Municipio, el contrato que celebre el Alcalde con tal fin, deberá ser aprobado por el voto de las dos terceras (2/3) parte de los miembros del Concejo.

La enajenación de ejidos para construcciones estará sometida al control previo de la Contraloría Municipal y, a falta de ésta, de la Contraloría General de la República.

Serán inexistentes los contratos que se celebren en contravención a este Artículo.

**Artículo 116.-** Los terrenos originalmente ejidos que conforme al Artículo 105 puedan ser enajenados para construcciones, se adjudicarán inicial-

mente por el Alcalde en arrendamiento con opción de compra. En el contrato deberá señalarse, además de canon de arrendamiento, el precio del terreno, así como el plazo para ejercer la opción de compra, la cual no podrá ser mayor de dos (2) años, contados a partir de la notificación que el Alcalde haga al arrendatario de la aprobación de su solicitud. La venta se efectuará una vez terminada la construcción para cuyo fin fue adjudicado el terreno.

Excepcionalmente el Alcalde, con la aprobación del Concejo, podrá vender un terreno urbano de origen ejidal a la persona que acredite en su solicitud de haber obtenido la promesa de una entidad financiera de reconocida solvencia, de concederle un crédito para la construcción de su vivienda.

En tal caso, si transcurridos dos (2) años después de haberse otorgado el documento sin que el interesado haya ejecutado en un cincuenta por ciento (50%) la vivienda prevista, el Alcalde, previa la comprobación correspondiente, declarará resuelto de pleno derecho el contrato sin perjuicio del pago, a justa regulación de expertos, del valor de las bienhechurías construidas en el terreno, conforme a lo previsto en el Código Civil. En la escritura de venta se hará constar esta condición.

La Resolución del Alcalde se remitirá a la Oficina Subalterna de Registro Público respectiva a los fines de que se estampe la nota marginal correspondiente.

Artículo 117.- La compra de terrenos que resulte de la parcelación de ejidos así como de terrenos propios del Municipio, se hará a riesgo del comprador, quien no podrá reclamar saneamiento por evicción.

### CAPITULO III

#### *Del Situado*

Artículo 118.- El Situado que de conformidad con la Ley respectiva corresponda a los Municipios será distribuido por los Estados en la forma siguiente: un treinta por ciento (30%) en partes iguales y el setenta por ciento (70%) restante en proporción a la población de cada uno de ellos.

Artículo 119.- El Distrito Metropolitano percibirá el cincuenta por ciento (50%) de la cuota-parte del Situado asignado a los Municipios que lo

integran, el cual será invertido, en lo posible, en forma proporcional al número de habitantes de cada Municipio.

Artículo 120.- 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.

El Municipio deberá invertir en las entidades locales menores que existan en su jurisdicción una cantidad que guarde proporción con el número de sus habitantes.

Artículo 121.- Los Gobernadores de los Estados, con la opinión favorable de la respectiva Asamblea Legislativa o de su Comisión Delegada y de la Contraloría General de la República, podrán retener el pago de la cuota-parte del Situado correspondiente a algún Municipio cuando existan hechos ciertos que revelen que su inversión no se ajusta a lo previsto en esta Ley, en cuyo caso las cantidades retenidas se depositarán en una cuenta bancaria especial hasta cuando cesen las causas determinantes de la retención. En los Territorios Federales la retención será acordada por el Gobernador cuando proceda.

En todo caso la retención se hará mediante Resolución motivada, impugnable por ante el correspondiente Tribunal de la jurisdicción contencioso-administrativa, el cual resolverá conforme al procedimiento y plazos establecidos en el Artículo 146.

Artículo 122.- El Gobernador del Estado que, sin ajustarse al procedimiento establecido en esta Ley, retenga en todo o en parte la asignación por concepto de Situado Municipal, será sancionado personalmente por la Contraloría General de la República con multa de un mil a diez mil bolívares (Bs. 1.000,00 a 10.000,00) que ingresarán al Tesoro Municipal respectivo.

## CAPITULO IV

### *Del Presupuesto y la Contabilidad*

Artículo 123.- Los Municipios están obligados a normar su acción administrativa y de gobierno por un Presupuesto de Ingresos y Gastos aprobado con iguales formalidades que las ordenanzas, y el cual se inicia el 1º de enero y termina el 31 de diciembre de cada año.

La Ordenanza de Presupuesto comprenderá: las Disposiciones Generales, el Presupuesto de Ingreso y el Presupuesto de Gastos, así como un anexo sobre los Programas Coordinados del Situado Municipal. El Concejo podrá incorporar otros anexos cuando así lo considere necesario o lo determine el Congreso Nacional o el Ejecutivo Nacional.

Las Disposiciones Generales estarán constituidas por todas aquellas normas que se consideren complementarias a las ya establecidas en la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario y en la presente Ley, y a las dictadas por el Ejecutivo Nacional en uso de su facultad reglamentaria.

El Presupuesto de Ingresos contendrá la enumeración de los diversos ingresos fiscales cuya recaudación se autorice con la estimación prudencial de las cantidades que se presupone habrán de ingresar por cada ramo en el año económico que siga a su aprobación, así como cualesquiera otros recursos financieros permitidos por la Ley. La ejecución del Presupuesto de Ingresos se regirá por las correspondientes Ordenanzas de Hacienda Municipal y por las disposiciones que le sean aplicables de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional. Los Ingresos se clasificarán de acuerdo con los criterios que al efecto establezca la Oficina Central de Presupuesto.

El Presupuesto de Gastos contendrá por sectores, los programas, subprogramas, proyectos y demás categorías presupuestarias bajo responsabilidad directa del Municipio, así como los aportes que pudieran acordarse, todo de conformidad con las disposiciones técnicas que establezca la Oficina Central de Presupuesto. En las categorías programáticas de gastos se identificarán las partidas que expresarán la especie de los bienes y servicios que se adquieran, así como las finalidades de las transferencias de recursos. Se podrán establecer partidas de gastos no imputables directamente a un programa.

El monto del Presupuesto de Gastos no podrá exceder del total del Presupuesto de Ingresos. Cuando fuere indispensable para cumplir con esta disposición, en el Presupuesto de Ingresos se podrá incluir hasta la mitad de las existencias del Tesoro no comprometidas y estimadas para el 31 de diciembre del año de presentación del Proyecto de Ordenanza de Presupuesto, para lo cual se observarán, en cuanto sean aplicables, las disposiciones de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario.

Artículo 124.- El Presupuesto deberá contener en forma especificada las inversiones, así como los gastos de operación de las diversas unidades de la

entidad y los aportes para fundaciones, empresas, mancomunidades y demás organismos de carácter municipal o intermunicipal.

No se podrá destinar específicamente el producto de ningún ramo de ingresos con el fin de atender el pago de determinados gastos. No obstante, conforme a las disposiciones pertinentes de la Ley Orgánica de Crédito Público, el producto de los empréstitos deberá ser objeto de afectaciones especiales. El Concejo podrá acordar que se inviertan en determinadas obras de utilidad pública las compensaciones o participaciones que a favor del Municipio se estipulen en la concesión de regímenes especiales sobre bienes o servicios. Queda también a salvo la aplicación de los ingresos por contribuciones de mejoras y las otras excepciones establecidas en esta Ley.

Artículo 125.- El Alcalde presentará al Concejo el Proyecto de Ordenanza de Presupuesto correspondiente al año inmediatamente siguiente.

Para cada ejercicio presupuestario los organismos ejecutores de la Ordenanza de Presupuesto programarán la ejecución física y financiera especificando, entre otros aspectos, los compromisos y desembolsos máximos que podrán contraer o efectuar para cada subperíodo del ejercicio presupuestario. Igualmente deberán participar los resultados de la ejecución del presupuesto con la periodicidad que se establezca.

Cuando el responsable de un programa prevea el incumplimiento de una meta comunicará al Alcalde la naturaleza del problema y propondrá las soluciones necesarias. En el caso de los programas desarrollados con los Ejecutivos Nacional y Estatal, cuya ejecución corresponda exclusivamente a estos gobiernos, el respectivo responsable informará al Alcalde acerca del posible incumplimiento de metas y propondrá las soluciones necesarias.

El incumplimiento de una meta podrá dar origen, a instancia del Alcalde o de los funcionarios competentes, a realizar una averiguación administrativa. En caso de establecerse responsabilidades, la autoridad competente aplicará las sanciones legalmente previstas.

Artículo 126.- El Proyecto de Ordenanza de Presupuesto de Ingresos y Gastos deberá someterse a la consideración del Concejo antes del 15 de noviembre de cada año. El Concejo podrá modificar el Presupuesto de Gastos pero no autorizará gastos que excedan del monto de las estimaciones de ingresos del respectivo Proyecto de Ordenanza de Presupuesto.

Artículo 127.- Si para el 1º de enero no se hubiere sancionado el presupuesto del año económico que se inicia ese día, se reconducirá el presupuesto anterior. Para la reconducción del presupuesto se observarán, en cuanto sean aplicables, las disposiciones de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario.

Artículo 128.- En el Presupuesto de Gastos se incorporará una partida denominada "Rectificaciones al Presupuesto" cuyo monto no podrá ser inferior al cinco por mil (5 o/oo) ni superior del cinco por ciento (5%) del total de los ingresos estimados en la Ordenanza de Presupuesto, excluyendo el monto del Situado sujeto a coordinación con el Ejecutivo Estadal. El Alcalde podrá hacer uso del crédito asignado a dicha partida para cubrir las insuficiencias que se pudieren producir en los diferentes conceptos del gasto.

No se podrán aprobar créditos adicionales a la partida "Rectificaciones al Presupuesto" ni ésta ser incrementada mediante traspasos de créditos.

Artículo 129.- El Concejo podrá aprobar créditos adicionales al presupuesto de gastos, para cubrir gastos necesarios no previstos en la Ordenanza de Presupuesto o créditos presupuestarios insuficientes.

Los créditos adicionales podrán ser financiados:

- 1º. Con los recursos que provengan de un mayor rendimiento de los ingresos calculados en la Ordenanza de Presupuesto, o estimaciones de los mismos que garanticen que el Tesoro contará con dichos recursos.
- 2º. Con economías en los gastos que se hayan logrado o que se estimen en el resto del ejercicio.
- 3º. Con existencias del Tesoro no comprometidas y debidamente certificadas por el funcionario responsable de la Hacienda Municipal.
- 4º. Con aportes especiales acordados por los Gobiernos Nacional y Estadal, y
- 5º. Con otras fuentes de financiamiento que apruebe el Concejo Municipal de conformidad con las leyes.

Cuando los créditos adicionales hayan de financiarse con economías en los gastos, éstas deberán ser expresamente determinadas y se acordarán las respectivas insubsistencias o anulaciones de créditos. Se entenderán por insubsistencias las anulaciones totales o parciales de créditos presupuestarios de programas, subprogramas, proyectos y partidas, que reflejen economías en los gastos.

Artículo 130.- El reglamento establecerá las normas sobre la ejecución y ordenación de los compromisos, los requisitos que deban llenar las órdenes de pago, las piezas justificativas que deben componer los expedientes en que se funden dichas ordenaciones y cualquier otro aspecto relacionado con la ejecución del presupuesto de gastos que no esté expresamente señalado en la presente Ley.

Artículo 131.- Ningún pago puede ser ordenado con cargo al Tesoro sino para pagar obligaciones válidamente contraídas, salvo los avances o adelantos que autorice el Alcalde conforme al reglamento de esta Ley.

Se consideran avances o anticipos los adelantos de fondos del Tesoro Municipal administrados por funcionarios autorizados para ello con el objeto de cancelar obligaciones válidamente contraídas.

El Concejo Municipal establecerá las normas y procedimientos que regirán para los avances o anticipos.

Artículo 132.- Ningún servicio o gasto da derecho contra el Tesoro Municipal si no consta que ha sido autorizado en forma legal por funcionario competente para ello.

Artículo 133.- Los créditos presupuestarios del Presupuesto de Gastos por programas, subprogramas, proyectos, partidas y demás categorías presupuestarias, constituyen el límite máximo de las autorizaciones disponibles para gastar, no pudiendo el Alcalde acordar ningún gasto para el cual no exista previsión presupuestaria, todo conforme al reglamento.

A solicitud del Alcalde, la Cámara podrá acordar traspasos de créditos entre partidas, proyectos, subprogramas y programas, u otras categorías presupuestarias, siempre que ello no afecte aquellos programas coordinados con el Ejecutivo Nacional o Estatal. El traspaso consiste en una reasignación de créditos presupuestarios que no afecte el total general de gastos.

**Artículo 134.-** Los Municipios deberán aplicar las normas que se adopten a nivel nacional para el establecimiento de un sistema presupuestario uniforme.

A tal efecto el Ejecutivo Nacional por intermedio de la Oficina Central de Presupuesto y la Dirección Nacional de Contabilidad, prescribirá los procedimientos relativos a la Administración presupuestaria de los Municipios dentro de los términos de la presente Ley Orgánica de Régimen Presupuestario.

**Artículo 135.-** Los gastos de Gobierno y Administración General no podrán exceder los porcentajes de los ingresos ordinarios probables, excluido el Situado Constitucional, que se señalan a continuación:

Del 40% en Municipios con menos de Bs. ....	250.000,00
Del 30% en Municipios con menos de Bs. ....	1.000.000,00
Del 25% en Municipios con menos de Bs. ....	5.000.000,00
Del 20% en Municipios con menos de Bs. ....	100.000.000,00
Del 15% en Municipios con más de Bs. ....	100.000.000,00

La Asamblea Legislativa podrá modificar esta escala a solicitud de algún Concejo Municipal, cuando circunstancias graves así lo justifiquen.

A los efectos de este Artículo, se considerarán gastos de Gobierno y de Administración General, todas aquellas erogaciones presupuestarias fijadas a las Unidades Organizativas encargadas de dichas funciones, tales como la Cámara Municipal, la Oficina de la Presidencia, la Oficina de Relaciones Públicas, la Secretaría Municipal, la Oficina del Administrador Municipal, la Sindicatura Municipal, la Contraloría Municipal, la Oficina de Coordinación y Planificación, la Oficina de Presupuesto, el Departamento de Hacienda, el Departamento de Servicios Generales o Administrativos o cualesquiera otras unidades auxiliares o de apoyo a las unidades que atiendan servicios públicos municipales.

El Reglamento precisará las reglas de aplicación de este Artículo.

Artículo 136.- La Contraloría General de la República velará por el cumplimiento de la disposición anterior. A tal efecto el Alcalde deberá enviarle dentro de los quince (15) días siguientes a la publicación de la Ordenanza de Presupuesto un ejemplar de la Gaceta Municipal correspondiente.

Artículo 137.- Los Municipios están obligados a regirse por el sistema de contabilidad que establezca la Contraloría de la República, con el propósito de lograr una estructura contable unificada, sin perjuicio de las variaciones necesarias que permitan el registro de sus operaciones, así como la regularización y coordinación de los procedimientos contables en cada Municipalidad. Anualmente se formará el Balance del Tesoro y la Hacienda Municipal, que será enviado a la referida Contraloría.

Todo ello sin perjuicio de la información periódica que deben enviar al Ejecutivo Nacional de acuerdo a lo que señale la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario.

Artículo 138.- Las cuentas del Municipio serán de tal naturaleza que permitan la notación de las operaciones y la demostración de los sueldos, en resumen y en detalle, para lo cual se llevarán los registros necesarios.

Artículo 139.- Los procedimientos auxiliares de la Contabilidad Municipal serán prescritos por las Contralorías Municipales donde éstas existan; sin embargo, dichos procedimientos deben guardar la necesaria coherencia con el Sistema Unificado de Contabilidad Nacional que prescriba la Contraloría General de la República.

El Alcalde dará cumplimiento a lo pautado en este Artículo cuando no exista Contraloría Municipal,

Artículo 140.- Las empresas de servicio público, los fondos de las entidades de cualquier naturaleza de propiedad municipal, así como los entes en los cuales el Municipio tenga parte principal o estén sujetos a su administración o supervigilancia fiscal y que en virtud de disposiciones legales, acuerdos, estatutos o contratos vigentes, guarden autonomía administrativa, patrimonial o presupuestaria, llevarán sus cuentas de conformidad con las necesidades propias de cada organismo y las normas

que dicte el Concejo Municipal; asimismo se atenderán a lo dispuesto en los Títulos IV y VI de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario.

Artículo 141.- A fin de dar cumplimiento a lo establecido en el ordinal 1º del Artículo 59 de la presente Ley, el Alcalde, cuando hubiere, deberá formar inventario de los bienes municipales y mantenerlos actualizados.

Artículo 142.- Los comprobantes de gastos deberán sujetarse a las previsiones contempladas en la Ordenanza de Hacienda Municipal.

## CAPITULO V

### *Del Control Administrativo*

Artículo 143.- Además de lo previsto expresamente en esta Ley, la Contraloría General de la República ejercerá, en coordinación con las Contralorías Municipales, donde existan, la vigilancia, fiscalización y control a posteriori sobre las administraciones municipales, Empresas, Fundaciones o Mancomunidades, para lo cual aplicará las normas sobre la materia, establecidas en la Legislación Nacional.

Artículo 144.- El resultado de las investigaciones que practique la Contraloría General de la República en las Administraciones Municipales y organismos que de ellas dependan, le será informado al Concejo y a la Asamblea Legislativa del Estado, con indicación de las omisiones, negligencias, violaciones legales, faltas o delitos que puedan haberse cometido, señalando el procedimiento adecuado para corregir las deficiencias o sancionar las faltas o delitos.

## TITULO VI

### *DEL REGIMEN DE PERSONAL*

Artículo 145.- El Municipio deberá establecer un régimen de administración de personal que garantice la escogencia, promoción y ascenso por el sistema de mérito; una remuneración acorde con las tareas que se desempeñen; estabilidad en los cargos y un adecuado sistema de seguridad social, a menos que exista uno nacional, al cual deba afiliarse obligatoriamente el personal municipal.

Artículo 146.- A los fines del Artículo anterior, el Municipio podrá establecer en su jurisdicción la carrera administrativa, para lo cual podrá asociarse con otros para el mismo fin.

## TITULO VII

### DEL REGIMEN PARLAMENTARIO

Artículo 147.- El Concejo, para su funcionamiento interno, deberá aprobar normas que aseguren el efectivo ejercicio de la democracia y del régimen parlamentario.

Artículo 148.- El Concejo sesionará en forma ordinaria, en su sede oficial, los días y horas determinados en el Reglamento Interno de la Cámara. Las sesiones extraordinarias serán convocadas en la forma que determine el Reglamento Interno de la Cámara por lo menos con veinticuatro horas de anticipación, con indicación del objeto de la misma.

Artículo 149.- De las sesiones ordinarias o extraordinarias que celebre el Concejo durante el mes, sólo podrán ser remuneradas hasta cuatro (4) si la Cámara está integrada por un número de Concejales menor a siete (7), y hasta ocho (8) sesiones cuando el número de sus miembros exceda de siete (7). En los casos en que la Cámara celebre un número mayor de sesiones, sólo se remunerará el número de sesiones ya señalado.

Perderá la dieta el Concejel que se presentare después de los treinta (30) minutos inmediatamente posteriores a la hora fijada para el inicio de la sesión o que se retire antes de finalizar ésta sin permiso del Presidente.

Artículo 150.- Las sesiones del Concejo serán públicas. Sin embargo, cuando el asunto que deba tratarse sea de naturaleza reservada, a juicio del Presidente o del Cuerpo, podrá acordarse que la sesión sea secreta. En este caso, se deberá guardar absoluta reserva acerca de lo tratado y decidido en ella.

Artículo 151.- Las actas de las sesiones de los Concejos son instrumentos de carácter público y los actos que no se consten en ella carecerán de valor legal. Las actas una vez aprobadas por la Cámara, deberán asentarse en el Libro de Actas que se abrirá anualmente. Este libro deberá estar foliado, sellado en cada una de sus páginas y rubricado por el Presidente del

Concejo, quien en la primera de sus páginas estampará una nota en la que hará constar la fecha en que se abrió el libro. Al final de cada año se estampará igualmente una nota donde termine el último asiento, haciendo constar que hasta allí se utilizó el libro en las sesiones de ese año. Las actas serán suscritas por el Presidente y el Secretario de la Cámara. Los Concejales asistentes a la sesión, si lo desean, podrán igualmente firmarlas.

Las actas de las sesiones públicas del Concejo Municipal serán publicadas mensualmente en la Gaceta Municipal.

Artículo 152.- Los órganos colectivos del Régimen Municipal sólo podrán deliberar con la presencia de la mayoría de sus miembros.

Artículo 153.- Las decisiones de la Cámara quedarán sancionadas por el voto de la mayoría absoluta de los Concejales presentes, salvo las excepciones establecidas en esta Ley, las Ordenanzas y los Reglamentos.

Se entiende por mayoría absoluta la mitad más uno de los Concejales presentes cuando ese número fuese par, y la mitad más uno del número par inmediato inferior cuando el número de Concejales presentes fuese impar.

Cuando se produjere empate por tres (3) veces consecutivas en la votación de una decisión, el Presidente del Concejo incluirá la materia para ser considerada en la próxima sesión. Si en esta última oportunidad no se logra la mayoría absoluta, la proposición se considerará rechazada.

Artículo 154.- En los casos previstos en los ordinales 1º y 2º del Artículo 39, el Presidente del Concejo, que ejercerá las funciones de Alcalde, será elegido por mayoría absoluta de los integrantes del Cuerpo. Si dicha mayoría absoluta no se obtuviere en tres (3) votaciones consecutivas, el anterior titular de la Presidencia continuará en el ejercicio del cargo durante el año siguiente.

Cuando se trate de la designación en el primer año del periodo edilicio, si no obtuviere la mayoría absoluta en tres (3) votaciones consecutivas, se elegirá como Presidente al Concejel que haya obtenido el mayor porcentaje de votación en las circunscripciones electorales del Municipio.

El Vicepresidente será elegido por el mismo procedimiento.

Quando se trate de la sesión de instalación del Concejo Municipal o Metropolitano si no hubiere quórum de principales, los asistentes se constituirán en Comisión Preparatoria y actuará como Director de la misma el Alcalde o en su defecto, el Concejal presente que hubiere obtenido mayor votación en las elecciones. El Director procederá a tomar las medidas pertinentes para la formación del quórum mediante convocatoria por escrito a los suplentes a quienes corresponda en orden de su elección. Si alguno de los convocados se excusare o no se hiciese presente el día fijado para la nueva reunión, se convocará al suplente siguiente y así hasta agotar la lista respectiva. Las convocatorias para la instalación del cuerpo deberá hacerse con intervalos de cuarenta y ocho (48) horas, por lo menos.

Artículo 155.- Salvo los casos previstos especialmente en esta Ley, cuando la votación tenga por objeto practicar una elección y no se logre la mayoría absoluta en la primera vuelta, se procederá a una segunda vuelta concretándose la votación a los candidatos que hubieren obtenido mayor número de votos y se proclamará electo el candidato que obtenga mayoría, aunque ésta sea relativa. En caso de empate se decidirá por la suerte a menos que el cuerpo opte por declararse en Comisión General y en ésta se convenga en la elección de un candidato escogido de común acuerdo, haciendo abstracción, si fuere necesario, de aquéllos sobre los cuales se haya concretado la votación.

Artículo 156.- En caso de conflicto entre las autoridades municipales, que amenace la normalidad institucional de un Municipio, pueden aquéllas o el Gobernador del Estado solicitar la decisión de la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa. Las decisiones de la Corte Suprema de Justicia relativas a la legitimidad de las autoridades municipales deberán ser emitidas en el plazo de treinta (30) días contados a partir de la admisión de la solicitud, y bastarán para producirla los recaudos que se acompañen a ésta. Cuando la Corte Suprema solicitare recaudos adicionales, éstos deberán ser consignados dentro de un plazo de diez (10) días y la decisión de la Corte se producirá dentro de los ocho (8) días siguientes.

## TITULO VIII

### DE LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES

Artículo 157.- La prestación de los servicios públicos municipales podrá ser hecha por:

- 1º. El Municipio en forma directa.
- 2º. Organismos, empresas o fundaciones de carácter municipal mediante delegación o contrato.
- 3º. Organismos, empresas o fundaciones de carácter estatal o nacional, mediante contrato, y
- 4º. Concesión otorgada en licitación pública.

Artículo 158.- Cuando se trate de las concesiones de servicios públicos municipales a que se refiere el Ordinal 4º del Artículo anterior o de las concesiones para la explotación de bienes del Municipio por particulares, regirán las siguientes condiciones mínimas:

- 1º. Plazo de la concesión, que en ningún caso podrá ser mayor de veinte (20) años.
- 2º. Precio que pagará el concesionario por los derechos que le otorgue la concesión, el cual podrá consistir en una cantidad fija anual durante el plazo de la misma. En el contrato deberá establecerse el procedimiento de revisión periódica del precio.
- 3º. Participación del Municipio en las utilidades o ingresos brutos que produzca la explotación de los bienes o servicios de las mismas.
- 4º. Garantías por parte del concesionario para el cumplimiento de sus obligaciones.
- 5º. Capital que debe invertir el concesionario y forma de su amortización.
- 6º. Tarifa o precio por cobrar a los usuarios de sus servicios o compradores de sus bienes, la cual podrá ser modificada en la oportunidad de la revisión a que se refiere el Ordinal 2º de este Artículo.
- 7º. Forma en que el Municipio supervisará la gestión del concesionario y fiscalizará el uso apropiado de los equipos e instalaciones.
- 8º. Derecho del Municipio a intervenir temporalmente la concesión y de asumir su prestación por cuenta del concesionario cuando el servicio

sea deficiente o se suspenda sin su autorización; pero en el caso de prestación deficiente deberá darse al concesionario un plazo perentorio para restablecer la buena marcha del servicio.

- 9º. Derecho del Municipio a revocar en cualquier momento la concesión, previo el pago de la indemnización correspondiente, la cual no incluirá el monto de las inversiones ya amortizadas ni el lucro cesante, y
10. Traspaso gratuito al Municipio, libre de gravámenes, de todos los bienes, derechos y acciones objeto de la concesión, al "extinguirse" ésta por cualquier causa.

Se entiende por bienes afectos a la reversión todos los necesarios para la prestación del servicio, salvo aquellos propiedad de terceros cuya utilización hubiere sido expresamente autorizada por el Municipio.

Cuando por la naturaleza del servicio se requieran inversiones adicionales a las previstas en el contrato original, la reversión operará de acuerdo con las condiciones establecidas en los contratos suplementarios que se suscriban al efecto y en los cuales se establecerá la forma de indemnizar al concesionario la parte no amortizada de su inversión.

No se considerarán como nuevas inversiones los gastos de reparación y mantenimiento de las instalaciones y equipos.

## TITULO IX

### DE LA PARTICIPACION DE LA COMUNIDAD

Artículo 159.- Todo venezolano o extranjero que viva en el territorio venezolano debe estar registrado, como residente, en el Municipio en el cual resida habitualmente.

Los residentes se consideran vecinos cuando tengan derecho a votar y estén inscritos en el Registro Electoral Permanente correspondiente al Municipio respectivo.

Artículo 160.- Son derechos y obligaciones de los vecinos:

1. Ser electores y ser elegibles de acuerdo a lo dispuesto en la Ley Orgánica del Sufragio y en la presente Ley;
2. Utilizar los servicios públicos municipales en las condiciones establecidas en las Ordenanzas Municipales;
3. Participar en la gestión municipal de acuerdo con lo dispuesto en la presente Ley;
4. Contribuir mediante prestaciones económicas legalmente previstas, a la realización de las competencias municipales;
5. Todos los demás derechos y obligaciones establecidas en las leyes.

Artículo 161.- Los Municipios deben suministrar la más amplia información sobre su actividad y promover la participación de todos los ciudadanos en la vida local. Sin embargo, las formas, medios y procedimientos de participación que los Municipios establezcan en ejercicio de sus funciones de organización de la comunidad, no podrán menoscabar las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos regulados en la Ley.

Artículo 162.- Las decisiones de los órganos de gobierno y administración de las entidades locales se publicarán o notificarán de acuerdo a lo dispuesto en esta Ley y en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

Todos los ciudadanos tienen derecho a consultar los archivos y registros de los Municipios, así como a obtener copias o certificaciones de las decisiones que adopten los órganos de las entidades locales.

Artículo 163.- 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 acceso a las ayudas económicas para la realización de sus actividades, impulsando su participación en la gestión de las actividades municipales.

Artículo 164.- Cada tres (3) meses, por lo menos, el Concejo celebrará una sesión en la cual se considerarán las materias que los vecinos hayan

solicitado ser tratadas públicamente. En dicha sesión el público asistente podrá formular preguntas y emitir opiniones sobre las materias inscritas en el orden del día. El Reglamento Interno determinará las formalidades para la convocatoria y funcionamiento de estas sesiones, debiéndose, en todo caso, convocar las organizaciones gremiales, sociales, culturales, deportivas, etcétera, de la comunidad.

Artículo 165.- Los vecinos que integren una comunidad con lazos y vínculos permanentes en un barrio, vecindad o urbanización de acuerdo al ámbito espacial 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 aquellas urbanizaciones o barrios que por su extensión territorial o por su número de habitantes así lo requieran, la mencionada Oficina Municipal podrá autorizar la constitución y funcionamiento de más de una asociación, para lo cual señalará en cada caso, la circunscripción donde podrá actuar cada una de ellas.

El Ejecutivo Nacional, mediante Reglamento, determinará las formalidades para constituir dichas Asociaciones, el número mínimo de sus integrantes y su estructura interna, la cual en todo caso deberá ser democrática, y los mecanismos de control sobre el funcionamiento de las mismas.

Artículo 166.- Para adquirir personalidad jurídica, las Asociaciones de Vecinos deberán inscribir su Acta Constitutiva y Estatutos en la correspondiente Oficina Subalterna de Registro.

En el respectivo Concejo Municipal se llevará un Registro de tales Asociaciones legalmente constituidas en su jurisdicción. En dicho Registro se asentará el Acta Constitutiva y Estatutos de la Asociación, el nombre de los miembros de la Junta Directiva, así como los cambios o reformas en los mismos.

Artículo 167.- Las Asociaciones de Vecinos, así como las organizaciones sindicales, gremiales u otras agrupaciones representativas de sectores de la comunidad, legalmente constituidas, podrán presentar al Concejo Municipal proyectos de ordenanzas. Esta iniciativa deberá ser respaldada por un número no menor de un mil electores, vecinos de la comunidad,

debidamente identificados por la Junta Electoral que tenga jurisdicción en el Municipio respectivo y, a falta de ésta, por el Consejo Supremo Electoral. En el escrito dirigido al Concejo Municipal la identificación de los vecinos que apoyan la iniciativa se hará con su nombre y apellido, lugar de residencia o domicilio en el Municipio y el número de la cédula de identidad.

Artículo 168.- Los electores vecinos de la comunidad, en número que se determina en el Artículo siguiente, podrán solicitar al Concejo la reconsideración de las ordenanzas municipales que no sean de carácter tributario, dentro del plazo de seis (6) meses contados a partir de la fecha de la publicación en la Gaceta Municipal. La solicitud de reconsideración será razonada y en ella deberá pedirse que se modifique alguna o algunas de las disposiciones de la ordenanza o se le levante la sanción a toda o parte de ella.

Artículo 169.- La solicitud de reconsideración podrá ser formulada por veinte mil (20.000) electores vecinos de la comunidad debidamente identificados conforme a lo dispuesto en el Artículo 152 de esta Ley.

Cuando el número de electores antes señalado sea menor de cien mil (100.000), bastará que la solicitud de reconsideración sea suscrita por el veinte por ciento (20%) de los mismos.

Artículo 170.- Recibida la solicitud de reconsideración el Concejo deberá decidir en un plazo no mayor de sesenta (60) días acerca de los puntos planteados en ella.

Artículo 171.- La solicitud de reconsideración no suspenderá los efectos de la Ordenanza objetada. Sin embargo, si el Concejo no se pronunciare dentro del plazo establecido en el Artículo anterior, la Ordenanza quedará suspendida en sus efectos por un plazo de sesenta días, durante el cual continuará vigente la que hubiere sido derogada por la Ordenanza objetada, si éste fuera el caso. Durante este último plazo cualquier vecino de la comunidad podrá solicitar ante la Corte Suprema de Justicia la nulidad de la Ordenanza objetada ante el Concejo, y la suspensión de la misma continuará hasta la decisión de la Sala Político-Administrativa, la cual deberá producirse dentro del plazo establecido en el Artículo 146. Caso de no solicitarse la nulidad, cesará la suspensión de los efectos de la Ordenanza objetada.

Artículo 172.- El Concejo Municipal podrá requerir la cooperación vecinal mediante la incorporación de personas o de representantes de la comunidad en:

- a) Comisiones asesoras, permanentes o especiales del propio Concejo.
- b) Comisiones o Juntas de carácter administrativo a las cuales se les encomienden gestiones específicas de orden material, cultural, cívico, recreacional o moral o que le asesoren en tales áreas, y
- c) Cualesquiera otra forma de organización y colaboración vecinal.

Se procurará que en dichos organismos, según los casos, tengan representación las diversas organizaciones a que se refiere el Artículo 151 de esta Ley.

## TTTULO X

### DE LA ASISTENCIA NACIONAL AL DESARROLLO DE LAS ENTIDADES LOCALES

Artículo 173.- Corresponde al Ministerio de Relaciones Interiores en materia de régimen municipal:

- 1º. Las relaciones entre los órganos de la Administración Pública Nacional y las entidades locales.
- 2º. La asistencia y promoción del desarrollo de las entidades locales, sin menoscabo de su autonomía.
- 3º. Tramitar ante el Ministerio de Hacienda las solicitudes de operaciones de crédito público que formulen los Municipios conforme a la Ley Orgánica de Crédito Público.
- 4º. Llevar y centralizar la información estadística necesaria sobre la población, los ingresos, las finanzas y el personal al servicio de los Municipios y demás entidades locales.
- 5º. Proponer a los órganos de la Administración Pública Nacional la descentralización de competencias nacionales hacia las entidades locales.

- 6º. Centralizar las subvenciones, y transferencias presupuestarias nacionales a los Municipios y demás entidades locales.

Artículo 174.- Se crea, adscrito al Ministerio de Relaciones Interiores, el Instituto Nacional de Asistencia Municipal, como instituto autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio independiente del Fisco Nacional.

El Ejecutivo Nacional, conforme a lo establecido en el Artículo 23 del Código Civil, procederá a la disolución de la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal, creada en virtud del Decreto N° 688 de 30 de enero de 1962 y todos sus bienes, activos, y demás componentes de su patrimonio, así como su personal, se transferirán al Instituto Nacional de Asistencia Municipal.

Artículo 175.- El Instituto Nacional de Asistencia Municipal tendrá las siguientes competencias:

1. Prestar asistencia técnica, jurídica y financiera necesaria a los Municipios, para su desarrollo político, económico y social, cuando le sea requerido.
2. Prestar asistencia técnica y jurídica a las Asambleas Legislativas, cuando le sea requerida para establecer la más adecuada organización municipal en los territorios de los Estados, y la división político-territorial de éstos, en Municipios y demás entidades locales menores.
3. Promover la constitución de Mancomunidades o asociaciones de Municipios, así como su agrupación en Distritos para el mejor desarrollo de sus actividades.
4. Promover la participación de las comunidades y vecindades en el desarrollo democrático de la vida local.
5. Desarrollar programas de formación, capacitación y adiestramiento destinados a los funcionarios municipales y en general, al personal al servicio de los Municipios.
6. Asistir al Ministerio de Relaciones Interiores y demás Despachos, en los campos de sus respectivas competencias, en sus relaciones con los Municipios y demás entidades locales.

Artículo 176.- El Instituto Nacional de Asistencia Municipal estará dirigido por un presidente, que será su órgano ejecutivo, y representante del Instituto, designado por el Presidente de la República, por órgano del Ministerio de Relaciones Interiores, asistido por un Directorio presidido por el presidente, e integrado por cuatro miembros designados en la misma forma. Dos de ellos deberán ser escogidos de una terna que le presente la Asociación Venezolana de Cooperación Intermunicipal.

Artículo 177.- El patrimonio del Instituto Nacional de Asistencia Municipal estará integrado así:

- 1º. Por las cantidades que le fueren asignadas en las correspondientes leyes de Presupuesto Nacionales.
- 2º. Por los bienes e ingresos de cualquier naturaleza que obtenga por el desarrollo de sus actividades.
- 3º. Por los aportes de cualquier naturaleza o especie que le otorguen el Ejecutivo Nacional, los Estados o los Municipios.
- 4º. Por las cantidades que le fueren canceladas por los servicios que presten a los Municipios.
- 5º. Por las donaciones y aportes de instituciones públicas o privadas, nacionales o extranjeras.

Artículo 178.- El Instituto Nacional de Asistencia Municipal establecerá a comienzos de cada ejercicio económico una tasa de rendimiento de su patrimonio neto que le permita, dentro del marco de sus obligaciones, preservar y aumentar los recursos para el mejor cumplimiento de sus fines.

Artículo 179.- El Instituto Nacional de Asistencia Municipal no estará sujeto al pago de impuestos o contribuciones nacionales de ninguna especie.

Artículo 180.- El Instituto Nacional de Asistencia Municipal gozará de los privilegios y prerrogativas del Fisco Nacional establecidos en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional o en otras leyes.

Artículo 181.- El Instituto Nacional de Asistencia Municipal podrá establecer agencias u oficinas en cualquier parte del territorio del país para el mejor desempeño de sus funciones.

Artículo 182.- Las atribuciones del directorio, así como las del presidente, serán establecidas en el Reglamento respectivo.

Artículos 183 a 187.- Igual texto que los Artículos 158 a 162 de la Ley vigente.

Artículo 188.- A los efectos de la ejecución de la presente Ley Orgánica y de los principios constitucionales que desarrolla, las Asambleas Legislativas de los Estados, antes del 1º de enero de 1986, deberán promulgar las leyes estatales de división político-territorial y establecer los Municipios y entidades locales menores previstos en esta Ley, en sustitución de los actuales Distritos Autónomos.

Mientras se dictan esas leyes y se crean los Municipios, las normas de la presente Ley relativas a los Municipios, regirán para los Distritos Autónomos.

Artículo 189.- El período legal de los Municipios de dos años y medio conforme se establece en el Artículo 52 de esta Ley, que se inicia en 1984, comenzará el día de de 1984, en cuya oportunidad se instalarán las autoridades municipales conforme a lo establecido en el Artículo 53 de la Ley.

Artículo 190.- Para el período legal mencionado en el Artículo anterior, y en la oportunidad que determine el Consejo Supremo Electoral, la cual no podrá ser sino al menos un mes después de la convocatoria a elecciones, se elegirá por votación universal, directa y secreta a los Alcaldes y miembros de los Concejos Municipales en cada uno de los Municipios que existan en el Distrito Federal y en los Territorios Federales; en cada uno de los Distritos Autónomos existentes en los Estados para el 1º de enero de 1984, y en cada uno de los Municipios Autónomos que hubieren creado las Asambleas Legislativas hasta el momento de la promulgación de esta Ley.

El sistema de elección y escrutinio que se aplicará en las elecciones municipales de 1984 para los cargos de concejales, será el mismo que rigió para las elecciones municipales de 1979, en circunscripciones electorales coincidentes con el territorio municipal.

Artículo 191.- Igual texto que el Artículo 168 de la Ley vigente.

## CAPITULO V

### LA REFORMA DEL REGIMEN DEL DISTRITO FEDERAL



## PRIMERA PARTE

### EXPOSICION DE MOTIVOS DEL PROYECTO DE LA LEY ORGANICA DEL DISTRITO FEDERAL

#### I

El Distrito Federal tiene una estructura legal arcaica que data de 1864 y requiere de una reforma total. La Ley vigente es de 1936, pero con una normativa que sigue las líneas de leyes del siglo pasado. Está desfasada de la realidad constitucional actual, por eso, en gran parte o es inconstitucional, está derogada o es inoperante. De allí que requiere una reforma total.

Por otra parte, sería irresponsable o insensato reformar sólo unos pocos Artículos para enquistar un Municipio adicional en su estructura formal, para darle autonomía municipal al Departamento Vargas.

Para que ese fin tenga resultados posibles en el futuro, al quedar dividido el Distrito Federal territorialmente, en dos Municipios, es indispensable proceder a una reforma a fondo de la Ley Orgánica del Distrito Federal. De allí el Proyecto que se presenta a continuación.

#### II

El Proyecto de Ley Orgánica que se anexa a la siguiente Exposición de Motivos parte de las premisas básicas de que en la Constitución, el Distrito Federal se concibe como una entidad político-territorial descentralizada (Arts. 9, 12, 14, 148, 229, entre otros, de la Constitución) en la cual debe estructurarse, además, un régimen municipal (Art. 12).

Por tanto, el proyecto de Ley Orgánica que se presenta tiene un doble objetivo: En primer lugar, estructurar al Distrito Federal como tal entidad político-territorial descentralizada, dentro de la línea de organización de los Estados, pero con las peculiaridades propias del Distrito Federal; y en segundo lugar, establecer un sistema de gobiernos municipales autónomos

en el Distrito, de manera que haya dos Municipios, y que los Municipios, a su vez, se dividan territorialmente en Parroquias.

En esta forma, los Municipios del Distrito gozarían de la misma autonomía consagrada en la Constitución para todos los Municipios del país, y estarían sometidos al mismo régimen general de los Municipios establecido en la Ley Orgánica de Régimen Municipal, pero con las modificaciones que a la misma se establecen en el Proyecto.

### III

En base a estas premisas, el Proyecto de Ley Orgánica del Distrito Federal plantea las siguientes propuestas para la reforma:

En primer lugar, el establecimiento del Distrito Federal como entidad político-territorial descentralizada. Para ello el Proyecto regula, en el Distrito, un régimen de competencias generales en la línea de las que deben corresponder a los Estados, como entidades político-territoriales.

Por otra parte, en el Proyecto se establece un sistema de gobierno que diferencia la autoridad ejecutiva (Gobernador) de la autoridad legislativa, deliberante y de control (Asamblea Legislativa). En cuanto al Gobernador del Distrito será siempre designado por el Presidente de la República (Art. 190, Ord. 17 de la Constitución). En cuanto a la Asamblea Legislativa del Distrito, estará integrada por los miembros del Senado electos por el Distrito Federal, y los miembros de los dos Concejos Municipales de los Municipios del Distrito. En esta forma, los miembros de la Asamblea Legislativa serían electos en forma indirecta, y estaría presidida por algunos de los Senadores miembros.

En segundo lugar, dentro del régimen político-territorial en el Distrito Federal, se estructuraría el régimen municipal y el de las Parroquias.

En cuanto al régimen municipal en el Distrito Federal, el Proyecto establece dos Municipios autónomos: uno en el Departamento Libertador y otro en el Departamento Vargas. Cada Municipio estará gobernado por un Alcalde, electo por votación directa en cada uno de los Municipios, y un Concejo Municipal, presidido por el Alcalde, e integrado por un número par de miembros igual al número de Parroquias del Municipio, electos uninominalmente en cada Parroquia.

El Proyecto establece una clara diferencia entre las funciones ejecutivas y administrativas municipales, a cargo de los Alcaldes, y las funciones legislativas, deliberantes y de control, a cargo de los Concejos Municipales.

En cuanto al régimen parroquial del Distrito, el Proyecto establece que cada Municipio se dividirá en un número par de parroquias, las cuales se establecen como entidades locales, de gestión y participación municipal. Cada parroquia, con competencia de gestión municipal, estará administrada por un Consejo Parroquial, presidido por el Concejal, del Concejo Municipal del Municipio, electo uninominalmente en la Parroquia, e integrado por otros dos o cuatro miembros más, según la población o magnitud de la Parroquia, designados por el Concejo Municipal de entre los presidentes de las Asociaciones de Vecinos legalmente constituidas en la Parroquia.

En tercer lugar, el Proyecto sienta las bases para el desarrollo de normas para la coordinación de jurisdicciones en el Area Metropolitana de Caracas. En efecto, al establecerse un Municipio en el Departamento Libertador del Distrito Federal, deben preverse mecanismos de coordinación de las jurisdicciones que actúan en el Area Metropolitana de Caracas, conforme a la exigencia del Artículo 11 de la Constitución. Se prevén así los mecanismos de agrupación voluntaria (Mancomunidades) o de agrupación forzosa de Municipios (Distritos Municipales) para la ordenación del área en materias que deben ser tratadas en forma uniforme: planificación urbana, planificación y ordenación del transporte, policía, régimen impositivo, acueductos, etc.

En definitiva, ante la idea inicial de proceder a una reforma parcial de la Ley Orgánica del Distrito Federal, surgió la imposibilidad de dicho cometido dado lo anacrónico de la regulación de la Ley de 1936 que sigue el esquema de la Ley inicial de 1864. En tal virtud, se optó por elaborar un proyecto de una nueva Ley Orgánica del Distrito Federal que se transcribe a continuación, y en el cual se siguen las líneas de reforma antes mencionadas.

Caracas, julio 1983.



SEGUNDA PARTE

PROYECTO DE LEY ORGANICA

DEL DISTRITO FEDERAL

TITULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1.- El Distrito Federal es una entidad autónoma dentro de la organización política de la República, como Estado Federal. Es una persona jurídica territorial de carácter público con patrimonio propio e independiente.

Artículo 2.- El gobierno del Distrito Federal es y será siempre democrático, representativo, responsable y alternativo en los términos establecidos en la Constitución de la República y en la presente Ley.

Artículo 3.- El Distrito Federal colaborará en el mantenimiento, fortalecimiento y perfeccionamiento de las instituciones democráticas de la República. En particular, fomentará las relaciones con los Estados y entidades políticas de la República, a los efectos de la promoción del desarrollo económico, social y administrativo del país, y de la Región de la cual forma parte.

Artículo 4.- El Distrito Federal mantendrá relaciones de coordinación y cooperación con los órganos del Poder Nacional, con los Estados, los Territorios y Dependencias Federales. En particular, impulsará el proceso de regionalización político-administrativa del país, a cuyo efecto establecerá los necesarios lazos de coordinación y cooperación con el Estado Miranda dentro de la Región Capital.

## TITULO II

### DEL TERRITORIO DEL DISTRITO FEDERAL Y SU DIVISION POLITICA

#### CAPITULO I

##### *Disposiciones Generales*

Artículo 5.- El territorio del Distrito Federal es el comprendido dentro de los siguientes límites: por el norte, el Mar Caribe; por el sur, el Estado Miranda; por el este, el Estado Miranda y por el oeste, el Estado Aragua, de acuerdo a los límites de estas entidades.

Artículo 6.- El territorio del Distrito Federal se divide, para los fines de la organización, descentralización y desconcentración política y administrativa, en dos Departamentos, el Departamento Libertador y el Departamento Vargas, y el territorio de éstos se divide en Parroquias, que serán siempre en número par.

Artículo 7.- El Departamento Libertador está formado por la ciudad de Caracas, que es la Capital de la República y del Distrito Federal; y el Departamento Vargas tendrá como capital la ciudad de La Guaira.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal establecerá la división político-territorial de los Departamentos del Distrito, y podrá acordar la creación de nuevas Parroquias, así como la modificación de la extensión y límites de las existentes.

Artículo 8.- La ciudad de Caracas es la capital del Distrito Federal y el asiento permanente de los órganos supremos del Poder Nacional y de los órganos del Distrito. Lo dispuesto en este Artículo no impide el traslado transitorio de los órganos políticos del Distrito a otros lugares del territorio del Estado.

Artículo 9.- En cada uno de los Departamentos del Distrito Federal existirá un Municipio.

### TITULO III

#### DEL PODER PUBLICO EN EL DISTRITO FEDERAL

##### CAPITULO I

###### *Disposiciones Generales*

Artículo 10.- El Poder Público del Distrito Federal se divide en Poder Legislativo y Poder Ejecutivo, correspondiendo su ejercicio a la Asamblea Legislativa y al Gobernador, respectivamente, los cuales colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado.

Artículo 11.- El Distrito Federal es responsable civilmente por los daños y perjuicios que causen sus órganos legítimos en ejercicio del Poder Público.

El Distrito Federal no reconocerá otras obligaciones que las contraídas por sus órganos legítimos, en ejercicio de sus funciones.

Los funcionarios públicos del Distrito son responsables civil, penal y administrativamente, según los casos, de manera individual, por extralimitación de atribuciones, abuso de poder o por violación o incumplimiento de la Ley, así como por los daños y perjuicios que causen al propio Estado o a los particulares.

Artículo 12.- La Ley establecerá la carrera administrativa para los funcionarios del Distrito fijando normas de ingreso, ascenso, traslado, suspensión y retiro, y proveerá su incorporación al sistema nacional de seguridad social.

Artículo 13.- Son nulos los actos de los órganos que ejercen el Poder Público del Distrito dictados o celebrados en contravención a las normas contenidas en la Constitución de la República o en las leyes.

##### CAPITULO II

###### *De la competencia del Distrito Federal*

Artículo 14.- Es de la competencia del Distrito Federal:

- 1.- La promoción del desarrollo integral del Distrito, y en particular, del desarrollo económico y social, con el fin de crear nuevas fuentes de riqueza y aumentar el nivel de vida de la población del Distrito;
- 2.- La protección de las asociaciones, sociedades y comunidades que tengan por objeto el mejor cumplimiento de los fines de la persona humana y de la convivencia social;
- 3.- El fomento de la organización social del pueblo, de cooperativas y demás instituciones destinadas a mejorar la economía popular;
- 4.- La promoción de la participación de los ciudadanos en el proceso de formulación, toma y ejecución de las decisiones distritales;
- 5.- La protección de la familia como célula fundamental de la sociedad y velar por el mejoramiento de su situación moral y económica;
- 6.- Compartir con los padres, de modo subsidiario y atendiendo a las posibilidades de aquéllos, la responsabilidad que les incumbe en la formación de los hijos;
- 7.- Velar por el mantenimiento de la salud pública y proveer los medios de prevención y asistencia a quienes carezcan de ellos, con sujeción a la dirección técnica, las normas administrativas y la coordinación de los servicios destinados a la defensa de la salud pública que disponga el Poder Nacional, y sin perjuicio de las competencias municipales en el campo de la salubridad y asistencia social;
- 8.- El mejoramiento de las condiciones de vida de la población campesina;
- 9.- La creación y sostenimiento de escuelas, instituciones y servicios suficientemente dotados para asegurar el acceso de todos, en forma gratuita, a la educación y a la cultura, conforme a las directrices y bases de la educación nacional dispuestas por el Poder Nacional;
10. El estímulo y la protección de la educación privada que se imparta de acuerdo con los principios contenidos en la Constitución de la República y en las leyes;

11. El fomento de la cultura en sus diversas manifestaciones, velar por la protección y conservación de las obras, objetos y monumentos de valor histórico o artístico que se encuentren en el Distrito, y procurar que ellos sirvan al fomento de la educación;
12. Procurar que toda persona apta pueda obtener colocación que le proporcione una subsistencia digna y provechosa;
13. La protección de la iniciativa privada, sin perjuicio de la facultad para dictar medidas con el objeto de planificar, racionalizar y fomentar la producción en el Distrito, a fin de impulsar el desarrollo económico;
14. La promoción y regulación del comercio y de la industria manufacturera, con sujeción a las regulaciones nacionales destinadas a planificar, racionalizar y fomentar la producción y regular la circulación, distribución y consumo de la riqueza y con las limitaciones previstas en la Constitución de la República al asignarle competencias al Poder Nacional;
15. La protección, fomento y conservación del ambiente, con sujeción a las regulaciones dictadas por el Poder Nacional;
16. La defensa y la conservación de los recursos naturales renovables de su territorio, y cuidar que la explotación de los mismos esté dirigida, primordialmente, al beneficio colectivo de los venezolanos, sin perjuicio de las competencias del Poder Nacional en la conservación, fomento y aprovechamiento de los montes, aguas y otras riquezas naturales;
17. La ordenación del territorio del Distrito y la localización industrial en el mismo, conforme a las normas establecidas por el Poder Nacional;
18. La ejecución de las obras públicas de interés distrital con sujeción a las normas o procedimientos técnicos para obras de ingeniería y urbanismo establecidas por el Poder Nacional;
19. La apertura y conservación de las vías de comunicación estatales, excepto las vías férreas;
20. El fomento de la vivienda rural con sujeción a los planes nacionales en materia de vivienda popular.

## CAPITULO III

### *Del Poder Legislativo del Distrito*

#### Sección I

##### *Disposiciones Generales*

Artículo 15.- La Asamblea Legislativa del Distrito ejerce el Poder Legislativo y estará integrada por los Senadores electos por el Distrito Federal y por los Concejales que integran los Concejos Municipales de los Municipios del Departamento Libertador y del Departamento Vargas.

Artículo 16.- Corresponde a la Asamblea Legislativa legislar sobre las materias de competencia del Distrito y sobre el funcionamiento de los órganos del Poder Público del Distrito.

La Asamblea Legislativa ejerce también el control de la Administración Pública del Distrito, en los términos establecidos en la presente Ley. En tal sentido, la Asamblea Legislativa podrá realizar las investigaciones que crea conveniente sobre cualquier acto de la Administración del Distrito de conformidad con el Reglamento Interior y de Debates.

Artículo 17.- Los actos de la Asamblea Legislativa, en ejercicio de sus atribuciones, no estarán sometidos al veto, examen o control del Gobernador del Distrito o de los Organos del Poder Público Nacional, salvo en los casos de inconstitucionalidad, extralimitación de atribuciones o ilegalidad, que deberán alegarse ante los organismos jurisdiccionales competentes de acuerdo con la Ley.

#### Sección II

##### *Del funcionamiento de la Asamblea Legislativa*

Artículo 18.- La Asamblea Legislativa elegirá de su seno una Directiva integrada por un Presidente, y un Primero y Segundo Vicepresidentes, de entre los Senadores por el Distrito Federal que la integran.

El Presidente tendrá la representación de la Asamblea, aun cuando ésta se encuentre en receso.

Las faltas temporales del Presidente serán suplidas por los Vicepresidentes en el orden correspondiente, y las del Primer Vicepresidente, por el Segundo Vicepresidente.

Artículo 19.- La Asamblea Legislativa se instalará con las dos terceras partes de sus integrantes, por lo menos. A falta de este número, los asistentes se constituirán en Comisión Preparatoria y tomarán las medidas que juzguen necesarias para la formación del quórum. Si pasados cinco días, la Comisión Preparatoria no lo ha logrado, la instalación de la Asamblea Legislativa se llevará a cabo con la mayoría absoluta, por lo menos, de sus integrantes.

Después de la instalación, se podrá sesionar con la mayoría absoluta de sus miembros incorporados.

Artículo 20.- La Asamblea Legislativa se reunirá en Caracas en sesiones ordinarias y extraordinarias y no podrá cambiar el sitio de sus reuniones sino cuando así lo acordaren las dos terceras partes de sus miembros.

Llegado el caso, se participará esta determinación al Gobernador del Distrito, informándole de los motivos que hayan determinado esta decisión.

Artículo 21.- Las sesiones ordinarias de la Asamblea Legislativa comenzarán, sin previa convocatoria, en la misma fecha en la cual deban instalarse las Cámaras Legislativas Nacionales, o en la fecha ulterior más inmediata posible y durarán dos meses. Dichas sesiones se reanudarán cada año el día 1º de noviembre o el día posterior más próximo y durarán hasta el 30 de noviembre. La Asamblea Legislativa, con el voto favorable de la mayoría absoluta de sus miembros, podrá prorrogar estos términos cuando ello fuere necesario para el despacho de las materias pendientes.

Artículo 22.- La Asamblea Legislativa podrá ser convocada a sesiones extraordinarias, por órgano de su Presidente, cuando así lo resuelva la propia Asamblea o la Comisión Delegada y cuando lo solicite el Gobernador del Distrito o la mayoría absoluta de sus miembros.

Las sesiones extraordinarias tratarán las materias expresadas en la convocatoria y las que le fueren conexas. También podrán considerarse las que fueren declaradas de urgencia.

Artículo 23.- Los requisitos y procedimientos para la instalación y demás sesiones de la Asamblea y para el funcionamiento de sus Comisiones, serán determinados por el respectivo Reglamento Interior y de Debates.

Artículo 24.- La Asamblea Legislativa, para la realización de las actividades que le son inherentes, podrá crear Comisiones Permanentes o Especiales de trabajo, cuyos miembros se designarán en la forma que determine el Reglamento Interior y de Debates. Estas Comisiones podrán ser asesoradas por las personas que la Asamblea Legislativa considere conveniente.

### Sección III

#### *De las atribuciones de la Asamblea Legislativa*

Artículo 25.- Son atribuciones de la Asamblea Legislativa, además de las establecidas en la presente Ley, las siguientes:

1. Velar por la observancia de la Constitución de la República, la presente Ley Orgánica, las leyes nacionales, y el respeto a las garantías ciudadanas y acordar, para estos fines, las medidas que sean procedentes dentro de la competencia del Distrito;
2. Conocer los lineamientos generales del Plan de Desarrollo Económico y Social del Distrito, que deberá presentarle el Gobernador durante el año siguiente a la aprobación del Plan de la Nación;
3. Dictar la Ley de División Territorial del Distrito y resolver acerca de la creación, supresión, fusión y modificación de las Parroquias, determinando sus denominaciones oficiales y sus límites, con sujeción a lo establecido en la presente Ley Orgánica.
4. Dictar la Ley de la Administración del Distrito;
5. Promover la participación del Distrito en el proceso de regionalización administrativa del país;
6. Aprobar los programas para la inversión coordinada del situado constitucional, con los planes administrativos desarrollados por el Poder Nacional, conforme a la Ley Orgánica Nacional; los programas

- para la inversión coordinada con los Municipios, conforme a la misma Ley; así como los convenios de cooperación con los Estados, dentro del marco del desarrollo regional;
7. Aprobar los contratos que celebre el Gobernador y que, conforme a la Ley, estén sujetos a este requisito;
  8. Autorizar la enajenación de bienes inmuebles del Distrito;
  9. Autorizar al Gobernador para decretar modificaciones a la Ley de Presupuesto de Ingresos y Gastos Públicos, conforme a la Ley;
  10. Autorizar créditos adicionales al Presupuesto y aprobar las operaciones de Crédito Público, con las limitaciones y requisitos que establezcan las leyes;
  11. Examinar cualquier acto de la Administración Pública del Distrito;
  12. Aprobar o improbar el Informe Anual del Gobernador sobre su gestión durante el año inmediato anterior; y las Memorias y Cuentas que deben presentar el Secretario General de Gobierno y los Secretarios del Ejecutivo del Distrito, en la misma oportunidad en que lo haga el Gobernador;
  13. Autorizar al Gobernador del Distrito para constituir Fundaciones y empresas del Distrito;
  14. Interpelar al Gobernador, al Secretario General de Gobierno y a los Secretarios del Ejecutivo Distrital y darles voto de censura cuando sea procedente;
  15. Nombrar al Contralor del Distrito, y tomarle el juramento legal; y aprobar la designación del Procurador General y su suplente;
  16. Acordar y ejecutar su Presupuesto de Gastos, con base a la Partida anual que fije la Ley respectiva;
  17. Dictar su Reglamento Interior y de Debates;
  18. Conocer los informes que le presentarán anualmente el Procurador y el Contralor General del Estado;

19. Informar al Ejecutivo Nacional y al Gobernador del Distrito, las irregularidades o deficiencias que observe en los servicios y dependencias nacionales;
20. Promover la participación de los sectores organizados de la comunidad en el proceso de formulación, toma y ejecución de las decisiones estatales;
21. Acordar honores a los venezolanos y extranjeros que hayan prestado grandes servicios a la República, al Distrito o al Municipio, mediante la decisión de las dos terceras partes de sus miembros;
22. Ejercer las demás atribuciones que le confiere la Constitución Nacional, y las leyes especiales;

#### Sección IV

##### *De la Comisión Delegada*

Artículo 26.- Durante el receso de la Asamblea Legislativa funcionará una Comisión Delegada, que será nombrada cada año, dentro de los últimos cinco días del primer lapso del periodo de sesiones ordinarias o los de su prórroga.

Artículo 27.- La Comisión Delegada se instalará, sin necesidad de previa convocatoria, dentro de los cinco días siguientes de haber entrado en receso la Asamblea Legislativa y con la mayoría absoluta de sus miembros.

Artículo 28.- La Comisión Delegada reflejará la composición política de la Asamblea Legislativa y estará integrada por el Presidente, quien la presidirá, y cuatro miembros, con sus respectivos suplentes.

**Parágrafo Unico:** A los fines de que la Comisión Delegada refleje la composición política de la Asamblea Legislativa, se elegirá en la misma oportunidad en que se nombre la Comisión Delegada los suplentes del Presidente y quienes se incorporarán a la Comisión en caso de falta temporal de éstos.

Artículo 29.- Los miembros de la Comisión Delegada cesarán en sus funciones al reunirse la Asamblea Legislativa en sus sesiones ordinarias o extraordinarias, y mientras éstas duren.

Artículo 30.- Son atribuciones de la Comisión Delegada:

1. Velar por el respeto y fiel cumplimiento de la Constitución, las leyes y las garantías ciudadanas, acordando para estos fines las medidas que sean procedentes de conformidad con la Ley, dentro de las competencias estatales;
2. Ejercer las funciones de investigación, fiscalización e interpretación atribuida a la Asamblea Legislativa;
3. Revisar Proyectos de Leyes pendientes e informar a la Asamblea Legislativa sobre los que, a su juicio, deben continuar en discusión en las sesiones siguientes;
4. Preparar Proyectos de Leyes e iniciarlos en la oportunidad correspondiente;
5. Crear subcomisiones permanentes o especiales integradas por los miembros de la Asamblea Legislativa, designados conforme se determine en el Reglamento Interior y de Debates, para el mejor cumplimiento de sus funciones. Estas subcomisiones podrán estar asesoradas por el personal calificado que la Comisión Delegada considere necesario;
6. Convocar a la Asamblea Legislativa a sesiones extraordinarias, cuando así lo exija la importancia de algún asunto;
7. Autorizar al Gobernador para crear, modificar o suprimir servicios públicos en caso de urgencia comprobada;
8. Gestionar el cumplimiento de las resoluciones aprobadas por la Asamblea, relativas a necesidades del Distrito que hayan quedado pendientes;
9. Señalar al Ejecutivo las irregularidades que observe en la inversión de las Partidas de la Ley de Presupuesto de Ingresos y Gastos Públicos del Estado y en el proceso de la Administración del Distrito, a fin de que se proceda a su inmediata corrección;
10. Autorizar al Gobernador para decretar créditos adicionales y demás modificaciones a la Ley de Presupuesto, conforme a la Ley;

11. Colaborar con el Gobernador en la formación del Proyecto de Ley de Presupuesto de Ingresos y Gastos Públicos del Estado e informar de éste a la Asamblea Legislativa al iniciar su decisión;
12. Representar a la Asamblea Legislativa en todos los actos públicos que se celebren y en los privados para los cuales fuere especialmente invitada; recibir y contestar la correspondencia dirigida a la Asamblea Legislativa, durante su receso;
13. Dictar su Reglamento Interior y de Debates;
14. Ejercer las atribuciones indicadas en los Ordinales 8, 9, 12, 16, 23, 25 del Artículo 25 de esta Constitución;
15. Las demás que le atribuyen esta Constitución y las leyes.

Artículo 31.- El quórum para las sesiones será la mayoría absoluta y las sesiones se regirán por el Reglamento Interior y de Debates de la Comisión.

Artículo 32.- La Comisión Delegada dará cuenta detallada de sus actuaciones a la Asamblea Legislativa en sus sesiones ordinarias, en la oportunidad que esta misma señale.

## Sección V

### *De la formación de las leyes*

Artículo 33.- Los actos sancionados por la Asamblea Legislativa del Distrito, actuando como Cuerpo Legislativo, se denominan leyes.

Artículo 34.- Los proyectos de leyes pueden ser presentados a la consideración de la Asamblea Legislativa por:

- 1º) La Comisión Delegada de la Asamblea Legislativa o las Comisiones Permanentes;
- 2º) Un número de miembros no menor de dos;
- 3º) El Gobernador del Distrito;

- 4º) Un número de electores no menor de tres mil, residentes en el Distrito e identificados de acuerdo al Registro Electoral Permanente;
- 5º) Los Municipios del Distrito;

**Parágrafo Unico:** Todo Proyecto de Ley, presentado a la Asamblea Legislativa y admitido para su discusión, debe ir acompañado de su correspondiente Exposición de Motivos. El Proyecto y su Exposición de Motivos serán publicados en la Gaceta Oficial.

Artículo 35.- Todo Proyecto de Ley recibirá tres discusiones, con observancia de las reglas que establezca el Reglamento Interior y de Debates. No obstante, si las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea declaran de urgencia el Proyecto, éste podrá ser sancionado en dos discusiones solamente, que se efectuarán con intervalo de un día, por lo menos.

Artículo 36.- Presentado un Proyecto de Ley, se pasará a la Comisión Permanente respectiva, para su estudio e informe a la Asamblea Legislativa, a menos que ésta decida considerarlo de inmediato en primera discusión. Con motivo de la consideración del Informe de la Comisión, la Asamblea realizará la primera discusión, la cual se limitará a un debate general sobre la importancia, conveniencia, oportunidad y otras condiciones básicas del Proyecto, a los de su aceptación, diferimiento o rechazo.

Artículo 37.- El Gobernador o Secretario General de Gobierno y los secretarios del Ejecutivo tendrán derecho de palabra en la discusión de los proyectos de leyes, ante la Asamblea Legislativa y sus Comisiones.

Artículo 38.- Los proyectos rechazados no podrán considerarse de nuevo durante las sesiones del mismo año, a menos que fueren presentados por la mayoría absoluta de los Diputados.

Artículo 39.- La discusión de los Proyectos pendientes al término de las sesiones, se podrá continuar en las sesiones siguientes, si así lo decide la mayoría. Igualmente se podrá continuar en sesiones extraordinarias, si formase parte de las materias que motivan la convocatoria.

Artículo 40.- Al texto de las leyes precederá la siguiente fórmula: "La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Decreta".

**Artículo 41.-** Una vez sancionada la Ley, se extenderá por duplicado, con la redacción final que haya resultado de las discusiones. Ambos ejemplares serán firmados por el Presidente y el Secretario de la Asamblea Legislativa y llevarán la fecha de su definitiva aprobación. A los fines de su promulgación, uno de esos ejemplares será enviado por el Presidente de la Asamblea Legislativa al Gobernador del Distrito.

**Artículo 42.-** El Gobernador promulgará los actos legislativos dentro de los cinco días siguientes a aquel en que los haya recibido; pero en el mismo lapso podrá solicitar, mediante exposición escrita a la Asamblea Legislativa, que los modifique o les levante la sanción. Si se tratare de modificaciones, éstas y los Artículos que le son conexos, recibirán dos discusiones. Si lo solicitado fuera el levantamiento de la sanción, la Asamblea Legislativa decidirá en una sola discusión.

Quando la Asamblea Legislativa no aceptare lo solicitado, el Gobernador promulgará el acto legislativo durante los cinco días siguientes al de su recibo, en la forma en que le haya sido devuelto, a menos que la exposición del Gobernador haya invocado inconstitucionalidad del acto legislativo. En este último caso en el mismo plazo, el Gobernador podrá ocurrir a la Corte Suprema de Justicia para que ésta decida. Si se declara que el acto legislativo no es inconstitucional, el Gobernador lo promulgará dentro de los cinco días siguientes al de la fecha de la Sentencia de la Corte Suprema.

**Artículo 43.-** Cuando los cinco días señalados para la promulgación de los actos legislativos vencieren, después de haber concluido el período de sesiones ordinarias, el Gobernador podrá solicitar la modificación o levantamiento de la sanción de los actos legislativos ante la Asamblea Legislativa, reunida en sesiones extraordinarias.

**Artículo 44.-** Cuando el Gobernador del Distrito no promulgare la Ley en los términos señalados, el Presidente de la Asamblea Legislativa o el de la Comisión Delegada procederá a su promulgación, sin perjuicio de la responsabilidad en que aquél incurra por omisión. En este caso, la promulgación de la Ley se hará en la Gaceta Oficial del Distrito Federal o en el órgano que la Asamblea o la Comisión estime conveniente.

**Artículo 45.-** La Ley quedará promulgada al publicarse con el correspondiente "CUMPLASE" en la Gaceta Oficial del Distrito y entrará en vigencia desde su promulgación o en la fecha posterior que la misma señale.

**Parágrafo Unico:** En caso de error u omisión en la impresión de la Ley, se volverá a publicar corregida en el citado órgano oficial.

Artículo 46.- Las leyes no se derogan sino por otras leyes, pudiendo ser reformadas total o parcialmente. En todo caso de reforma parcial, se entenderán aprobados aquellos Artículos que no hayan sido objeto de reforma; se publicará el texto íntegro de la Ley, con inserción de los nuevos Artículos y se derogará totalmente la Ley anterior.

Artículo 47.- Ninguna disposición legislativa tendrá efecto retroactivo, excepto cuando imponga menor pena.

## CAPITULO IV

### *Del Poder Ejecutivo del Distrito*

#### Sección I

#### *Disposiciones Generales*

Artículo 48.- El ejercicio del Gobierno y de la Administración del Distrito Federal es de la competencia del Gobernador. Este lo ejercerá en unión del Secretario General de Gobierno, de los Secretarios del Ejecutivo del Distrito y de los demás órganos de la Administración del Distrito de acuerdo con la Constitución de la República, la presente Ley y las leyes nacionales y del Distrito.

Artículo 49.- La Ley de la Administración del Estado establecerá todo lo relativo a la organización y competencia de los Despachos del Ejecutivo y fijará los límites de responsabilidad del Gobernador, del Secretario General de Gobierno, y de los Secretarios del Ejecutivo y demás funcionarios, conforme a lo establecido en el Artículo 11 de la presente Ley Orgánica.

Artículo 50.- La sede del Poder Ejecutivo será la capital de la República, pero podrá establecerse transitoriamente fuera de ella, previa autorización de la Asamblea Legislativa o de la Comisión Delegada.

Artículo 51.- El Gobernador del Distrito prestará juramento de Ley ante el Presidente de la República.

Artículo 52.- Las faltas del Gobernador del Estado serán suplidas conforme lo determine el Presidente de la República, lo cual se comunicará a la Asamblea Legislativa.

## Sección II

### *De la Administración del Distrito Federal*

Artículo 53.- La Administración del Distrito Federal, constituida por órganos jerárquicamente ordenados y dependientes del Gobernador del Distrito, tendrá como función el cumplimiento de los fines del Distrito en orden a la satisfacción del interés general.

Artículo 54.- Los órganos de la Administración del Distrito sólo pueden actuar dentro del marco de la competencia que la Ley les asigne. No podrán dictar disposiciones contrarias a la Ley, ni regular aquellas materias que sean de la exclusiva competencia de la Asamblea Legislativa.

Artículo 55.- Las resoluciones y demás actos administrativos que dicte la Administración del Distrito, bien de oficio o a instancia de los interesados, deberán ajustarse a la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

Artículo 56.- Para que produzcan efectos jurídicos de carácter general, los Decretos y demás resoluciones administrativas deberán publicarse en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y entrarán en vigor desde la fecha de su publicación o la posterior que en ellos se indiquen.

Artículo 57.- Contra los actos y decisiones de la Administración del Distrito que pongan fin a la vía administrativa, los interesados podrán interponer los recursos ante la jurisdicción contencioso-administrativa, conforme a las previsiones de la Constitución de la República y de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Artículo 58.- Los actos del Gobernador se denominarán Decretos, y los del Secretario General de Gobierno y de los Secretarios del Ejecutivo, Resoluciones.

### Sección III

#### *Del Gobernador del Distrito como agente del Ejecutivo Nacional*

Artículo 59.- El Gobernador del Estado, como agente del Ejecutivo Nacional y conforme a las disposiciones del Presidente de la República y de los Ministros del Despacho Ejecutivo, podrá:

1. Coordinar la acción de las diversas dependencias de la Administración Nacional, Central o Descentralizada, que actúen en el Distrito;
2. Participar en los órganos del sistema nacional de planificación del desarrollo económico y social;
3. Participar en los órganos del sistema nacional de regionalización administrativa;
4. Actuar como agente del proceso de regionalización del país;
5. Ejercer las demás funciones que le encomiende el Ejecutivo Nacional en su jurisdicción.

Artículo 60.- Las decisiones que adopte el Gobernador, como agente del Ejecutivo Nacional, serán consideradas como decisiones del Poder Nacional, y no comprometen la responsabilidad patrimonial del Distrito, salvo que sean aprobadas por la Asamblea Legislativa.

### Sección IV

#### *Del Gobernador como Jefe del Ejecutivo del Distrito*

Artículo 61.- El Gobernador, como Jefe del Ejecutivo, es el superior jerárquico de los órganos y funcionarios de la Administración del Distrito. En tal sentido, ejercerá la suprema dirección, coordinación y control de los organismos de la misma.

El Gobernador del Distrito además, ejercerá el control de tutela sobre los entes de la Administración descentralizada del Distrito.

Artículo 62.- Son atribuciones y deberes del Gobernador del Distrito Federal:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución de la República y las leyes nacionales, la presente Ley Orgánica y las demás leyes del Distrito;
2. Dictar los Reglamentos que sean necesarios para la mejor ejecución de las leyes, sin alterar su espíritu, propósito y razón; y dictar los Reglamentos autónomos en materias de la competencia distrital;
3. Elaborar el Plan de Desarrollo Económico y Social del Distrito, conforme a las orientaciones del Sistema Nacional de Planificación;
4. Cumplir y hacer cumplir las disposiciones de la Asamblea Legislativa y la Comisión Delegada;
5. Comparecer cada año a la Asamblea Legislativa del Distrito, dentro de los diez primeros días del inicio del período de sesiones ordinarias, a presentar un informe de la Gestión Político-Administrativa durante el año inmediato anterior;
6. Comparecer anualmente a la Asamblea Legislativa, dentro de los diez primeros días del segundo lapso del período de sesiones ordinarias, a presentar el Proyecto de Ley de Presupuesto de Ingresos y Gastos Públicos para su consideración y sanción;
7. Administrar la Hacienda Pública del Distrito;
8. Presentar a la Asamblea Legislativa o a su Comisión Delegada el Anteproyecto de la Ley de Presupuesto de Ingresos y Gastos Públicos, a los fines señalados en el Ordinal 11 del Artículo 30;
9. Decretar Créditos Adicionales y demás modificaciones a la Ley de Presupuesto del Estado, previo cumplimiento de los requisitos legales;
10. Convocar a la Asamblea Legislativa a sesiones extraordinarias por órgano de su Presidente;
11. Promulgar los actos legislativos en los términos establecidos por esta Ley;

12. Decretar y contratar las obras públicas del Distrito, conforme a la Ley, emprender su ejecución y vigilar la buena inversión de los recursos.
13. Controlar la ejecución de obras del Distrito, ajustándose a las cantidades previstas en la Ley de Presupuesto y las previsiones de otras leyes;
14. Fomentar el desarrollo integral, en particular el desarrollo económico y social en el Distrito, con el fin de crear nuevas fuentes de riqueza y elevar el nivel de vida de la población y en especial de los sectores menos favorecidos económicamente del campo y de la ciudad;
15. Construir con aprobación de la Asamblea Legislativa o de su Comisión Delegada, las Fundaciones, las empresas del Estado y los servicios públicos que creyere necesarios, proveer la dotación de los mismos, y hacer los nombramientos que le atribuyen las leyes, dando cuenta a la Asamblea Legislativa o a su Comisión Delegada;
16. Ejercer la superior inspección de la Policía Metropolitana, para la conservación y mantenimiento del orden público, y la seguridad de las personas y de sus bienes;
17. Promover la participación de los grupos interesados de la comunidad y de los Municipios en la formulación, toma y ejecución de las decisiones de competencia estatal;
18. Defender la integridad del Territorio del Distrito, sus fueros y derechos;
19. Defender la autonomía del Distrito contra todo hecho que la comprometa;
20. Negociar los empréstitos autorizados por la Asamblea Legislativa, de acuerdo con las limitaciones y requisitos establecidos por la Constitución Nacional y demás leyes;
21. Previa autorización de la Asamblea Legislativa o de su Comisión Delegada, dictar las medidas que crea conducentes para decidir las controversias que se susciten con los Estados, siempre que no se refieran a límites;

22. Nombrar y remover al Secretario General de Gobierno, los Secretarios del Ejecutivo distrital, los funcionarios y empleados de su dependencia, conforme a lo que disponga la Ley de Carrera Administrativa;
23. Visitar regularmente los Departamentos, Municipios y Parroquias del Distrito para informarse de sus necesidades y proveer a la satisfacción de éstas, según las posibilidades del Erario estatal;
24. Celebrar contratos con otros Estados, sobre asuntos de interés público, previa aprobación de la Asamblea Legislativa o de su Comisión Delegada;
25. Disponer el enjuiciamiento, si hubiere motivo para ello, de los funcionarios públicos y demás empleados de su dependencia;
26. Los demás que le señalen las leyes.

Artículo 63.- El Gobernador del Distrito podrá delegar las atribuciones que le confiere la presente Ley y las leyes especiales en el Secretario General y en los Secretarios del Ejecutivo del Distrito.

La delegación será revocable en cualquier momento.

Artículo 64.- La Administración del Distrito tendrá una Secretaría General de Gobierno y las Secretarías que se determinen en la Ley de la Administración del Distrito con las competencias en ella asignadas.

Artículo 65.- El Secretario General de Gobierno y los Secretarios del Ejecutivo son los órganos directos del Gobernador del Distrito; salvo el Decreto por el cual se les nombra, el Secretario General de Gobierno refrendará todos los actos del Gobernador y los Secretarios del Ejecutivo refrendarán aquéllos relativos a las materias de su competencia.

Artículo 66.- Para ser Secretario General de Gobierno o Secretario del Ejecutivo del Distrito, se requiere ser venezolano, mayor de edad, de estado seglar y no estar vinculado por parentesco con el Gobernador, el Contralor General y el Procurador General ni con los otros Secretarios del Ejecutivo del Distrito hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad. Además el Secretario General de Gobierno deberá reunir las mismas condiciones exigidas en la Constitución de la República para ser Gobernador.

Artículo 67.- Corresponde al Secretario General de Gobierno y a cada uno de los Secretarios del Ejecutivo del Distrito, organizar el Despacho de su Secretaría, según las normas prescritas por la Ley y los Reglamentos que se dicten.

Artículo 68.- Dentro de sus ramos y atribuciones, el Secretario General de Gobierno y los Secretarios del Ejecutivo del Distrito son responsables de los actos y resoluciones que adopten.

Los actos que autoricen o refrenden el Secretario General de Gobierno y los Secretarios del Ejecutivo del Distrito, comprometen su responsabilidad personal, aun cuando actúen por orden escrita del Gobernador.

Artículo 69.- El Gobernador del Distrito, el Secretario General de Gobierno y los Secretarios del Ejecutivo, en las materias de su competencia, tendrán derecho de palabra en la Asamblea Legislativa, y sus comisiones.

Artículo 70.- El Secretario General de Gobierno y cada uno de los Secretarios del Ejecutivo del Distrito, presentarán a la Asamblea Legislativa la Memoria y Cuenta de su Despacho y estarán obligados a concurrir a ella o a la Comisión Delegada, cuando les sea requerido.

La improbación de la Memoria y Cuenta del Secretario General de Gobierno o de los Secretarios del Ejecutivo, acarreará su inmediata destitución en el caso de que esta última sea acordada expresamente y por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Legislativa.

Artículo 71.- Todos los Secretarios del Ejecutivo del Distrito son de igual jerarquía y dependen del Gobernador y del Secretario General de Gobierno.

## Sección V

### *Del Procurador General del Distrito Federal*

Artículo 72.- El Procurador General del Distrito Federal tiene a su cargo la representación y defensa judicial y extrajudicial de los intereses patrimoniales del Distrito.

Artículo 73.- El Procurador General del Distrito será designado por el Gobernador del Estado, previa aprobación de la Asamblea Legislativa o de su Comisión Delegada, y será de su libre remoción.

Las faltas temporales del Procurador General del Distrito serán cubiertas por un suplente designado en la misma forma que el Procurador.

Artículo 74.- Para ser Procurador General del Distrito se requiere ser abogado de la República, mayor de edad, venezolano y de estado seglar.

Artículo 75.- El Procurador General del Distrito tendrá a su cargo y bajo dirección, la Procuraduría del Estado con la colaboración de los funcionarios que señale la Ley.

Corresponde al Procurador General del Distrito el nombramiento y remoción del personal de la Procuraduría.

Artículo 76.- Son atribuciones del Procurador del Distrito:

1. Dictaminar en los casos señalados en las leyes;
2. Rendir informe de todos aquellos asuntos que le encomiende la Asamblea Legislativa o su Comisión Delegada, el Ejecutivo o los Organismos Municipales, en cuanto a la interpretación y aplicación de las Leyes;
3. Constituir mediante autorización del Gobernador, mandatarios especiales para los juicios que considere conveniente o asociarse con abogados en ejercicio;
4. Intentar, a instancia de los Poderes Públicos y de los Organismos Municipales, las acciones penales y civiles correspondientes contra los funcionarios públicos de cualquier categoría, por violación de la Constitución Nacional y leyes, decretos, resoluciones y ordenanzas, emanadas de los órganos competentes;
5. Presentar anualmente a la Asamblea Legislativa del Distrito, en los primeros diez días del inicio del período de sesiones ordinarias, un informe dando cuenta de su actividad realizada durante el año inmediatamente anterior;

6. Colaborar con el Poder Ejecutivo Nacional, la Corte Suprema de Justicia, el Fiscal General de la República y el Procurador General de la República cuando éstos lo requieran;
7. Las demás que le señalen esta Constitución y las leyes.

Artículo 77.- El Procurador del Distrito, o quien haga sus veces, será penal y civilmente responsable por los hechos ilícitos en que incurriere durante el ejercicio de sus funciones. Deberá ser removido por el Gobernador, si lo acuerda la Asamblea Legislativa o su Comisión Delegada, cuando se comprueben faltas graves en el desempeño de su cargo.

## Sección VI

### *De la Administración Territorial del Distrito Federal*

#### Subsección I

#### *De los Prefectos del Departamento*

Artículo 78.- En cada Departamento habrá un Prefecto, el cual será el órgano y agente inmediato del Gobernador del Distrito Federal en el respectivo Departamento. Los Prefectos cumplirán y harán cumplir en su jurisdicción las leyes nacionales y las del Distrito, las Ordenanzas de los Municipios y todas las disposiciones que, conforme a la Ley, dicte el Gobernador.

Artículo 79.- Son atribuciones y deberes de los Prefectos de Departamento:

1. Ejercer la autoridad civil y política del Departamento.
2. Cumplir y hacer cumplir las órdenes que en uso de sus facultades legales, dicte el Gobernador, el Secretario General de Gobierno y los Secretarios del Ejecutivo, así como los Acuerdos y Ordenanzas, Resoluciones y demás disposiciones emanadas del Municipio que funciona en el Departamento.
3. Prestar el debido apoyo a todos los funcionarios públicos para la ejecución de las providencias y órdenes que éstos dicten en uso de sus facultades legales.

4. Ejercer la dirección, supervisión y control de la Prefectura y sus dependencias.
5. Nombrar y remover los funcionarios que estime necesarios para el cumplimiento de los cometidos atribuidos a su despacho, siempre que existiere disponibilidad presupuestaria.
6. Nombrar y remover los Jefes Civiles de las Parroquias que formen el respectivo Departamento.
7. Ejercer la autoridad superior de policía en el Distrito y hacer cumplir las leyes y disposiciones sobre la materia.
8. Velar por el mantenimiento del orden público y la seguridad y prevenir los actos contrarios a ellos.
9. Las demás que les señalen las leyes, ordenanzas y reglamentos.

Artículo 80.- Cada uno de los Prefectos tendrá, para su despacho, un Secretario, de libre nombramiento y remoción del Prefecto. El Secretario reunirá iguales condiciones a las exigidas para ser Prefecto, y no podrá estar ligado a éste por lazos de parentesco, dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad.

Artículo 81.- Los actos emanados de los Prefectos deberán ser refrendados por el Secretario.

Artículo 82.- La organización y funcionamiento de la Prefectura y sus dependencias se establecerá en la Ley de la Administración del Distrito y en los Reglamentos que dicte el Gobernador del Distrito.

## Subsección II

### *De los Jefes Civiles de Parroquia*

Artículo 83.- En cada una de las Parroquias habrá un Jefe Civil, de libre nombramiento y remoción del Prefecto de Departamento.

**Artículo 84.-** Para ser Jefe Civil de Parroquia se requiere llenar las mismas condiciones que para ser Prefecto de Departamento.

Los Jefes Civiles de Parroquias serán los agentes inmediatos de los Prefectos de Departamento, los cuales dependen jerárquicamente.

**Artículo 85.-** Son atribuciones y deberes de los Jefes Civiles de Parroquias:

1. Ejercer la autoridad civil y política de la Parroquia.
2. Cuidar del orden y seguridad públicos en las Parroquias y de que no se atente por vías de hecho, ni de modo alguno, contra la libertad, propiedad y demás derechos de los ciudadanos.
3. Cumplir y hacer cumplir las órdenes que le dicten el Gobernador del Distrito, el Secretario General de Gobierno, los Secretarios de la Administración del Distrito y el Prefecto del Departamento, así como los Acuerdos, Ordenanzas, Resoluciones y demás disposiciones emanadas del Municipio.
4. Cuidar de la salubridad, ornato y aseo de la Parroquia.
5. Ejercer la autoridad superior de policía en la Parroquia y hacer cumplir las leyes y disposiciones sobre la materia.
6. Las demás que les señalen las leyes, ordenanzas y reglamentos.

**Artículo 86.-** Cada Jefe Civil de Parroquia tendrá, para su Despacho, un Secretario, de libre nombramiento y remoción previa aprobación del Prefecto de Departamento, el cual reunirá iguales condiciones a las exigidas para ser Prefecto del Departamento.

El Secretario refrendará todos los actos del Jefe Civil de Parroquia como requisito indispensable para su validez.

**Artículo 87.-** La organización y funcionamiento de la Jefatura Civil de Parroquia se establecerá en la Ley de la Administración del Distrito y en el Reglamento que dicte el Gobernador del Distrito.

### Subsección III

#### *De los Comisarios de Policía*

Artículo 88.- En cada Parroquia habrá tantos Comisarios de Policía como urbanizaciones o barrios existan, o cuantos exijan su extensión y población, a juicio del Prefecto del Departamento.

Artículo 89.- Los Comisarios de Policía son agentes inmediatos del Prefecto de Parroquia, tienen a su cargo la conservación del orden y seguridad públicos, dentro de los límites de su jurisdicción, y son de libre nombramiento y remoción del Prefecto del Distrito.

### TITULO IV

#### DE LA HACIENDA PUBLICA DEL DISTRITO

### CAPITULO I

#### *Disposiciones Generales*

Artículo 90.- La Hacienda Pública del Distrito está constituida por los bienes, rentas, derechos, acciones y obligaciones que forman el Activo y el Pasivo del Distrito, por todos los demás bienes, rentas e ingresos cuya administración le corresponda y por el Situado Constitucional.

Artículo 91.- No se hará del Tesoro del Distrito gasto alguno que no haya sido previsto en la Ley de Presupuesto, a menos que previamente se haya decretado un crédito adicional conforme a la Ley. Los contravinentes de esta disposición serán civilmente responsables.

Sin embargo, sólo podrán decretarse créditos adicionales al Presupuesto para gastos necesarios no previstos o cuyas partidas resulten insuficientes y siempre que el Tesoro del Distrito cuente con recursos para atender a la respectiva erogación. A este efecto, se requerirá previamente autorización de la Asamblea Legislativa o, en su defecto, de la Comisión Delegada.

Artículo 92.- En la Ley de Presupuesto se registrará como ingreso la totalidad del Situado Constitucional que corresponda al Distrito de acuerdo con lo establecido en la Constitución de la República y en la Ley Nacional respectiva.

Artículo 93.- En la Ley de Presupuesto se incorporará una Partida, denominada Situado Municipal, conforme a lo previsto en la Constitución de la República y en las Leyes Nacionales y lo dispuesto en el Artículo 108 de esta Ley Orgánica.

Artículo 94.- La Ley de Presupuesto se elaborará y sancionará siguiendo las metas del Plan de Desarrollo Económico y Social del Distrito.

Artículo 95.- La Constitución de Fundaciones y empresas del Estado por el Ejecutivo, requerirá de la autorización previa de la Asamblea Legislativa o de su Comisión Delegada. Las Fundaciones y las empresas del Distrito, así como los intereses del Distrito en Corporaciones o Entidades de cualquier naturaleza, estarán sujetos al control de la Asamblea Legislativa.

## CAPITULO II

### *De la Contraloría General del Distrito Federal*

Artículo 96.- La Contraloría General del Distrito ejercerá, de conformidad con la Ley, el control, la vigilancia y la fiscalización de los ingresos, gastos y bienes públicos, así como de las operaciones relativas a los mismos.

En consecuencia, corresponde a la Contraloría General del Distrito la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Tesoro del Distrito, así como la centralización, examen, vigilancia y control de todas las cuentas y operaciones fiscales de bienes estatales, inclusive de dinero, valores materiales y efectos adquiridos o administrados por oficinas del Distrito. Este control podrá ser previo, perceptivo, de gestión o de comprobación posterior, en los términos establecidos en la Ley.

Las modalidades de estos controles en relación a las fundaciones y empresas del Distrito serán determinadas en la Ley.

**Parágrafo Unico:** Las facultades de la Contraloría General del Distrito se ejercerán sin perjuicio de las facultades de inspección, fiscalización e investigación atribuidas a la Contraloría General de la República en su Ley Orgánica, así como de las facultades de control y fiscalización del propio Poder Ejecutivo del Distrito.

Artículo 97.- La Contraloría General del Distrito es un órgano administrativo con autonomía funcional en el ejercicio de sus atribuciones.

La organización y funcionamiento de la Contraloría General del Distrito serán determinadas por la Ley respectiva.

Artículo 98.- A los efectos de cumplir sus funciones de control, la Contraloría General del Distrito puede, por sí misma o por órgano de sus funcionarios, realizar toda clase de investigaciones financieras y de gestión en los departamentos y oficinas de la Administración del Distrito.

Los funcionarios públicos y los particulares, están en el deber de colaborar con los funcionarios de la Contraloría, para el mejor cumplimiento de sus funciones.

Artículo 99.- La Contraloría General del Distrito estará a cargo de un funcionario que se denominará Contralor General del Distrito Federal, nombrado por la Asamblea Legislativa, quien deberá ser venezolano, mayor de edad y de estado seglar.

Artículo 100.- No podrán ser Contralor General del Distrito quienes se encuentren ligados por parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad con el Gobernador del Distrito, el Secretario General de Gobierno, los Secretarios del Ejecutivo y el Procurador del Distrito.

Artículo 101.- Dentro de los primeros diez días del primer lapso del periodo de sesiones ordinarias, la Asamblea Legislativa elegirá al Contralor General del Distrito.

Los demás funcionarios de la Contraloría serán de libre nombramiento y remoción por el Contralor, salvo las excepciones consagradas en la Ley.

Artículo 102.- El Contralor General del Distrito será penal y civilmente responsable por los hechos ilícitos en que incurriere durante el ejercicio de sus funciones. Podrá ser removido por la Asamblea Legislativa, cuando se comprueben faltas en el desempeño de su cargo.

Artículo 103.- El Contralor General del Distrito presentará anualmente a la Asamblea Legislativa y dentro de los primeros diez días del periodo de sesiones ordinarias, un informe de su gestión y la cuenta sobre el manejo del presupuesto asignado a ese Despacho.

La improbación del Informe y la Cuenta del Contralor implica su destitución y designación de otro Contralor. El Contralor estará obligado a comparecer a la Asamblea Legislativa o a la Comisión Delegada cuando sea requerido expresamente.

Artículo 104.- La Contraloría General del Distrito actuará como órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa, a su requerimiento, en el examen, aprobación o improbación de las cuentas de los despachos ejecutivos y dependencias autónomas del Distrito, y así mismo, para el examen y control de cualquier acto de la administración pública.

## TITULO V

### DEL REGIMEN MUNICIPAL Y LOCAL DEL DISTRITO FEDERAL

#### CAPITULO I

##### *Disposiciones Generales*

Artículo 105.- En el Distrito Federal existirán dos Municipios, uno en cada Departamento, y constituyen unidades políticas, primarias y autónomas, en los términos establecidos en la Constitución y en la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

Las Parroquias de los Municipios son entidades locales en los términos establecidos en esta Ley Orgánica.

Artículo 106.- Los Municipios y demás entidades locales del Distrito Federal se regirán por:

1. Por la presente Ley Orgánica.
2. Por las normas de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, en todo lo que no contradiga lo establecido en la presente Ley.
3. Por las leyes orgánicas y ordinarias que les sean aplicables conforme a la Constitución.
4. Por lo establecido en las Ordenanzas y Reglamentos específicos de cada entidad.

Artículo 107.- Los Municipios y demás entidades locales del Distrito Federal están sujetos al derecho en todas sus actuaciones. Corresponde a los Tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa que determine la Ley, el conocimiento de los recursos para el control de la constitucionalidad y legalidad de las Ordenanzas, Reglamentos, Acuerdos y demás actos administrativos de los Municipios y demás entidades locales.

Artículo 108.- Los Municipios y demás entidades locales del Distrito Federal dispondrán de los recursos económicos suficientes para el cumplimiento de sus fines y para el ejercicio de las funciones que le atribuya la Ley. A tal efecto, las Haciendas Públicas de los Municipios y demás entidades locales tendrán los ingresos propios establecidos en la Constitución y en la Ley Orgánica de Régimen Municipal y los derivados de participación en el Situado Constitucional del Distrito Federal, equivalente al 50% del mismo. Dicha cantidad se distribuirá entre los dos Municipios de la manera siguiente: un 30% por partes iguales; y el 70% restante, en proporción a la población de cada Departamento.

## CAPITULO II

### *Del Gobierno y Administración de los Municipios del Distrito Federal*

Artículo 109.- El Gobierno Municipal en cada uno de los Municipios de los Departamentos del Distrito Federal se ejerce por un Alcalde y un Concejo Municipal.

El Alcalde será la autoridad ejecutiva y administrativa, y el Concejo Municipal tendrá solamente carácter deliberante, normativo y de control.

El Alcalde será el Presidente del Concejo Municipal.

Artículo 110.- Los Alcaldes de los Municipios del Distrito Federal serán electos por votación universal, directa y secreta por los vecinos del Municipio, conforme al Registro Electoral Permanente y a lo establecido en la Ley Orgánica del Sufragio.

Artículo 111.- Los Concejos Municipales de los Municipios del Distrito Federal estarán integrados por un número de concejales igual al número de las Parroquias en las cuales se divida cada Departamento, el cual siempre será par.

Artículo 112.- La elección de los miembros de los Concejos Municipales se realizará en forma uninominal, uno por cada Parroquia en las cuales se divide el Departamento respectivo, a cuyo efecto el Registro Electoral Permanente deberá diferenciar los electores inscritos en cada Parroquia.

Artículo 113.- Corresponde a los Alcaldes de los Municipios del Distrito Federal:

1. Dirigir el gobierno y la administración municipales.
2. Representar al Municipio.
3. Presidir las sesiones del Concejo Municipal y de cualesquiera otros órganos municipales.
4. Dirigir, inspeccionar e impulsar los servicios y obras municipales.
5. Dictar las Resoluciones Municipales.
6. Elaborar y presentar al Concejo el Proyecto de Ordenanza de Presupuesto anual.
7. Disponer gastos, ordenar pagos y rendir cuentas.
8. Desempeñar la jefatura superior de todo el personal del Municipio.
9. Ejercitar las facultades que los ordinales 2, 3, 4, 11, 15, 16, 17, 18, 21, 23 y 24 del Artículo 36 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal atribuyan a los Concejos Municipales; que el Artículo 58 de la misma Ley atribuye al Presidente del Concejo Municipal, y que el Artículo 65 de la Ley Orgánica atribuye al Administrador Municipal.

Artículo 114.- Corresponde a los Concejos Municipales:

1. El control y la fiscalización de los órganos de gobierno municipal.
2. La aprobación de los planes de ordenación urbanística de acuerdo con la legislación especial.
3. La aprobación de las Ordenanzas.

4. Las otras facultades de control, deliberantes y normativas atribuidas a los Concejos Municipales en la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

### CAPITULO III

#### *Del Gobierno y Administración*

Artículo 115.- Las Parroquias son entidades locales, que conforman la división territorial de los Municipios. Son órganos auxiliares de gestión municipal y de participación local, a través del cual la comunidad respectiva participará en la gestión de los asuntos comunitarios.

Artículo 116.- La administración de las Parroquias corresponde a una Junta Parroquial integrada en cada Parroquia, por el Concejal electo en la misma, y por un número de 2 ó 4 miembros designados por el Concejo Municipal, entre los Presidentes de las Asociaciones de Vecinos que estén legalmente constituidas en la Parroquia. Los miembros de las Juntas Parroquiales serán designados por el término de un año, dentro de los primeros diez días de las sesiones de cada año, pudiendo ser reelectos.

Artículo 117.- Corresponde a los Municipios respectivos atribuir a las Parroquias el ejercicio de las funciones necesarias para configurarlas como entes de gestión y participación local, en particular, en materia de conservación y vigilancia.

En todo caso, será obligatoria la consulta a las Parroquias de toda decisión de efectos generales que se adopte por los órganos municipales, que afecten el desarrollo urbano y la conservación ambiental de la entidad.

### CAPITULO IV

#### *De las otras entidades locales en el Distrito Federal*

Artículo 118.- Los Municipios del Distrito Federal podrán constituir entre sí y con otros Municipios de la República, mancomunidades para determinados fines de su competencia.

Los convenios de mancomunidad deberán ser aprobados por el Concejo Municipal respectivo, y su funcionamiento se rige por lo dispuesto en la Ley Orgánica del Régimen Municipal.

Artículo 119.- Los Municipios también podrán ser agrupados en Distritos por Ley de la Asamblea Legislativa para la prestación mancomunada de servicios.

Artículo 120.- Para la constitución de mancomunidades o la agrupación de los Municipios en Distritos regirán, en cuanto fuere aplicable, las normas de la Ley Orgánica de Régimen Municipal sobre los Distritos Metropolitanos y las mancomunidades.

## TITULO VI

### *DISPOSICIONES TRANSITORIAS*

Artículo 121.- Hasta tanto se dicte la Ley de División Territorial del Distrito Federal, el Departamento Libertador estará integrado por 16 Parroquias, a saber: Catedral, Santa Teresa, Santa Rosalía, Candelaria, San José, La Pastora, Altagracia, San Juan, Sucre Norte y Sucre Sur, 23 de Enero, El Recreo, El Valle, La Vega, Antímano y Macarao; y el Departamento Vargas estará integrado por 8 Parroquias, a saber: La Guaira, Maiquetía, Macuto, Caraballeda, Carayaca, Naiguatá, Caruao y Catia la Mar.

### *Disposición Final*

Artículo 122.- Se deroga la Ley Orgánica del Distrito Federal del 14 de octubre de 1936 y todas las disposiciones que colidan con la presente Ley.

Caracas, 12 de julio de 1983.



## **CAPITULO VI**

# **LA REFORMA DEL REGIMEN DE LA ADMINISTRACION DESCENTRALIZADA**

(En colaboración con Jesús Caballero Ortiz)



## PRIMERA PARTE

### EXPOSICION DE MOTIVOS DEL PROYECTO DE LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION DESCENTRALIZADA

Cuatro notas fundamentales, puede decirse, caracterizan al proyecto de la Ley Orgánica de la Administración Descentralizada que hoy se presenta a la consideración de las Cámaras Legislativas:

I. Parte de la base de un cuidadoso estudio de todos los proyectos que se han elaborado sobre la Administración Descentralizada en nuestro país, concretamente:

1. Proyecto de Ley Orgánica de Instituciones Autónomas de 1961, cuya elaboración fue encomendada por la Comisión de Administración Pública a un Comité del cual formaron parte los doctores Tomás Polanco, Rafael Pizani, Enrique Pérez Olivares y Maurice Valery, actuando como ponente el Dr. Antonio Moles Caubet y como secretario el entonces bachiller Allan R. Brewer-Carías.

2. Proyecto de Ley de Institutos Autónomos y Empresas del Estado de 1968, elaborado por el Dr. Allan R. Brewer-Carías a solicitud de la Consultoría Jurídica del Ministerio de Hacienda.

3. Proyecto de Ley Orgánica de las Entidades Descentralizadas de 1972, preparado por la Comisión de Administración Pública.

4. Proyecto de Ley del Sistema Nacional de Empresas del Estado de 1974, elaborado por la Comisión de Reforma Integral de la Administración Pública (CRIAP).

5. Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada presentado a la Cámara de Diputados en junio de 1976.

6. Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada de 1979. Este proyecto es el resultado de la reformulación del proyecto de

1976, acogidas algunas observaciones presentadas por diversos juristas consultados al efecto. Dicho proyecto fue elaborado por la Subcomisión Especial designada por la Comisión Permanente de Política Interior, integrada por los diputados Carlos Altamari, Gustavo Tarre y David Morales Bello. Los cuatro primeros Artículos fueron discutidos por la Cámara de Diputados en sus sesiones correspondientes a los días 18 de junio, 20 de junio, 25 de junio, 30 de julio y 1º de agosto de 1979, habiéndose aprobado en primera discusión los tres primeros Artículos, con la salvedad de que fuesen pasados a Comisión, en virtud de las divergentes opiniones que sobre los mismos se suscitaron.

7. Proyecto de Ley Orgánica del Sistema Empresarial del Estado (papel de trabajo elaborado en CORDIPLAN en 1981).

8. Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada de 1982 (Proyecto del Diputado Henry Ramos).

II. Para su preparación se analizaron y procesaron debidamente la mayor parte de los estudios y opiniones que se han emitido sobre los diversos proyectos, en particular:

1. Allan R. Brewer-Carías, "Algunos aspectos jurídicos de las relaciones entre el Gobierno Central y las Empresas del Estado", artículo publicado en la Revista de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas de Cooperación N° 4, Caracas, julio-diciembre 1974, pp. 83 a 119 (Comentarios sobre el Proyecto de Ley del Sistema Nacional de Empresas del Estado de 1974), y los comentarios a todos los Proyectos de Ley de 1961 a 1976 en el libro **Régimen Jurídico de las Empresas Públicas en Venezuela**, Caracas 1981, pp. 169 y ss.

2. Contraloría General de la República, "El control del sector descentralizado de la Administración Pública Nacional", documento sin fecha; y Oficio DG-30 del 16 de junio de 1976, dirigido al Dr. Carmelo Lauría, Ministro de Estado para la Producción Básica del País. Observaciones al Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada.

3. Pedro R. Tinoco, "Controlar las Empresas del Estado" en Revista **Resumen** N° 98, de fecha 21-9-75, p. 56; "La Reforma Administrativa: un proceso en marcha", en Revista **Resumen** N° 102 de fecha 19-10-75, p. 31; "La Reforma Administrativa. El Sistema Nacional de Empresas del

Estado", en Revista **Resumen** N° 103, de fecha 26-10-75, p. 17; "La Reforma Administrativa. El Sistema Nacional de Empresas del Estado" (B), en Revista **Resumen** N° 104, de fecha 2-11-75, p. 21; "La Reforma Administrativa. El Sistema Nacional de Empresas del Estado" (C), en Revista **Resumen** N° 105, de fecha 9-11-75, p. 10; "La Reforma Administrativa. El Sistema Nacional de Empresas del Estado" (D), en Revista **Resumen** N° 106, de fecha 16-11-75, p. 16; "La Reforma Administrativa. El Sistema Nacional de Empresas del Estado" (E), artículo publicado en la Revista **Resumen** N° 107, de fecha 23-11-75.

4. Procuraduría General de la República, Observaciones al Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada. Documento sin fecha; y "Servicios Autónomos sin personalidad jurídica, Naturaleza Jurídica y caracteres" en Doctrina de la Procuraduría General de la República 1979, pp. 151 y ss.

5. Consultoría Jurídica de la Oficina Central de Personal, Memorándum N° 1.328 del 8 de marzo de 1976 dirigido al Secretario General de la Presidencia, contenido de las observaciones de dicha Consultoría al Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada.

6. Instituto Nacional de Obras Sanitarias. Comentarios a las disposiciones referentes a institutos autónomos previstas en el Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada. Documento sin fecha.

7. José Guillermo Andueza. Memorándum de fecha 8 de febrero de 1977 dirigido al Consultor Jurídico del Congreso. Observaciones al Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada.

8. Luis Enrique Fariás Mata. Memorándum del 12 de mayo de 1978 dirigido al Consultor Jurídico del Congreso. Observaciones al Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada.

9. Jesús Caballero Ortiz. Dictamen emitido a requerimiento del Consultor Jurídico de la Corporación Venezolana de Guayana el 30 de junio de 1979, "Observaciones al proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada"; Dictamen emitido a requerimiento del Consultor Jurídico del Banco Industrial de Venezuela el 2 de julio de 1979. "Observaciones al proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada actualmente en discusión en la Cámara de Diputados, con especial referencia al

Banco Industrial de Venezuela”; “Observaciones al proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada remitido por la Comisión Permanente de Política Interior a la Presidencia de la Cámara de Diputados el 13 de junio de 1979”. Este documento entregado en marzo de 1982, forma parte del proyecto de investigación sobre el Régimen Legal de la Administración Descentralizada, elaborado a requerimiento de la Oficina Central de Presupuesto; y “Comentarios sobre el criterio de distinción de los organismos previstos en el proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada” en **Revista de Control Fiscal** N° 105, abril-junio 1982, pp. 161 y ss.

10. Héctor Hurtado y Luis H. Farías Mata. Memorándum del 10 de abril de 1981, dirigido al Presidente de la Cámara de Diputados. Observaciones al proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada surgido de la Comisión de Política Interior de la Cámara de Diputados.

11. Elita Graterol de Torres, Asesora de la Cámara de Diputados. Comunicación del 9 de marzo de 1981 dirigida al Presidente de la Cámara de Diputados. Observaciones al proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada.

12. Consejo de Economía Nacional. Examen Preliminar sobre el proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada, documento de fecha julio 1981.

13. Sobre el Artículo 1º del Proyecto, intervenciones de los Diputados:

-Carlos Altimari, Cristóbal Hernández y Domingo Maza Zavala en la sesión de la Cámara de Diputados correspondiente al 18 de junio de 1979.

-Ramón Tenorio Sifontes y Ojeda Olaechea, el 20 de junio de 1979.

-Anselmo Natale, el 25 de junio de 1979.

-Etanislao González, el 2 de julio de 1979.

-Tomás Enrique Carrillo Batalla, Amado Cornielles y Anselmo Natale, el 30 de julio de 1979.

14. Sobre el Artículo 2º del Proyecto, intervención del Diputado Carlos Altamari, el 1º de agosto de 1979.

15. Sobre el Artículo 3º del Proyecto, intervención de los diputados Domingo Maza Zavala y Ramón Tenorio Sifontes, el 1º de agosto de 1979.

16. Sobre el Artículo 4º del Proyecto, intervención de los diputados Domingo Maza Zavala y Etanislao González, el 1º de agosto de 1979.

III. Parte de la premisa de que la legislación que ha de aplicarse al sector descentralizado debe adecuarse a una realidad dinámica, lo que se hace más evidente en el campo de las empresas del Estado. Imponer un esquema de organización rígido, en lugar de facilitar el funcionamiento adecuado de los entes descentralizados, puede constituir un factor de entorpecimiento, todo ello aunado a las erogaciones que implicaría la transformación de las estructuras organizativas actuales, cuando, como se sabe, no es allí donde radican los graves problemas que en la actualidad confronta el sector.

IV. En fin, el carácter orgánico de la Ley obliga a la uniformidad de las normas sólo allí donde es posible esa uniformidad. La variedad de entes descentralizados, de funciones y de fines, obliga a que las leyes ordinarias, en muchos casos, pueden prever reglas especiales que se apliquen con preferencia a las contenidas en una Ley de rango orgánico. La promulgación reciente de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, donde se uniformizaron las reglas relativas a los recursos administrativos, es un ejemplo típico de lo que debe evitarse a través de una Ley orgánica.

Bajo los supuestos anteriormente expuestos, el proyecto regula a los entes descentralizados en siete títulos.

El primer título, contentivo de las disposiciones generales, enuncia, en el Artículo 1º los organismos regulados por la Ley, a saber:

1. Los institutos autónomos.
2. Las empresas del Estado.

3. Las asociaciones civiles del Estado.

4. Las fundaciones del Estado.

Como puede observarse, se regulan, además de las dos formas jurídicas tradicionales a las cuales se refieren la mayor parte de los proyectos anteriores (institutos autónomos y empresas del Estado), las asociaciones civiles del Estado y las fundaciones del Estado, y ello, por las siguientes razones:

A. Al igual como la Administración Pública Nacional ha procedido a crear empresas del Estado, de la misma forma crea asociaciones civiles (por ejemplo Fondo de Desarrollo Frutícola, Fondo de Desarrollo Algodonero y Fondo de Desarrollo de Ajonjolí) y fundaciones (su número es ya considerable) a las cuales asigna los cometidos más diversos. No resulta lógico, en consecuencia, que un determinado tipo de organismos creados por la Administración Pública sean regulados y otros no.

B. Los aportes del Ejecutivo Nacional a las asociaciones civiles y fundaciones son considerables.

C. No existe en Venezuela una distinción entre los entes descentralizados *rationae materiae*. En consecuencia, a las fundaciones o asociaciones civiles creadas por el Estado se le encomiendan cometidos similares a los que son asignados a los institutos autónomos. No resulta conveniente, en consecuencia, que determinadas actividades, al ser realizadas por institutos autónomos, caigan bajo el control del Estado, mientras que si son llevadas a cabo por fundaciones o asociaciones civiles, no.

No obstante lo anteriormente expuesto, y dada su naturaleza de personas jurídicas de derecho privado, las regulaciones de las asociaciones civiles y fundaciones deben necesariamente ser diferentes a las previstas para los institutos autónomos.

En el Artículo 2º se excluyen de campo de aplicación de la Ley a:

1. Las universidades nacionales.
2. Los Colegios profesionales.
3. Las Academias Nacionales.

Las universidades han sido excluidas porque su regulación se rige por la Ley Orgánica de Educación y la Ley de Universidades, en ausencia de la proyectada Ley Orgánica de Educación Superior. Los colegios profesionales y las Academias, los cuales no forman parte de la estructura orgánica de la Administración, se rigen por sus respectivas leyes y decretos de creación.

En algunos proyectos anteriores se había excluido expresamente al Banco Central de Venezuela del campo de aplicación de la Ley. Como se sabe, el Banco Central de Venezuela pertenece a la categoría de sociedades anónimas creadas por Ley, lo que, entre otros índices, le confiere el carácter de persona de derecho público, constituyendo así una figura intermedia entre los institutos autónomos y las sociedades creadas conforme a los mecanismos de Derecho Privado. A nuestro juicio, no existen razones para que la categoría de sociedades anónimas creadas por Ley (Banco Central de Venezuela, Banco Industrial y Banco de Desarrollo Agropecuario) queden fuera del ámbito de aplicación del proyecto, lo que en nada atenta contra su cabal funcionamiento.

En el Título II se definen las formas jurídicas de las entidades descentralizadas abandonando todo intento de identificarlas según la naturaleza de las funciones que asumen.

Como se sabe, en los proyectos de 1976 y 1979 se buscaba distinguir entre institutos autónomos y empresas del Estado de acuerdo a los cometidos asignados: los institutos autónomos tendrían a su cargo cometidos administrativos, mientras que las empresas del Estado asumirían las actividades industriales y comerciales. Si bien hemos considerado que tal puede constituir, desde el punto de vista teórico, la situación ideal, y que tal situación es la que se presenta en un gran número de casos, sin embargo, la misma no debe generalizarse por diversas razones:

- 1) En el estado actual del Derecho Administrativo no es posible trazar una línea de demarcación precisa entre cometidos estatales y actividades industriales o comerciales. Una misma actividad puede a su vez calificarse como de fomento económico (cometido estatal) y como de financiamiento (actividad comercial). Tal es el caso de las actividades financieras a cargo de institutos autónomos como el Fondo de Desarrollo Industrial, el Fondo de Desarrollo Agropecuario, la Corporación Venezolana de Fomento, la Corporación de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria, el Banco Nacional de Ahorro y Préstamo, el Fondo Nacional del Café y el Fondo Nacional de Cacao.

Podría sostenerse, para tratar de obtener una delimitación, que cuando la actividad comercial financiera está destinada al fomento económico, en ese caso quedaría reservada a los institutos autónomos. Pero ello supondría dejar de considerar como de fomento económico una serie de actividades crediticias realizadas por bancos estatales bajo forma de sociedades.

2) Existen en nuestro país institutos autónomos que indistintamente realizan cometidos estatales y actividades comerciales. A título de ejemplo, la Corporación de Mercadeo Agrícola ejerce funciones administrativas al dictar las normas para la clasificación y normalización de los productos agrícolas (Art. 13 de la Ley de Mercadeo Agrícola), al establecer las normas sobre calidad, sistema de envasado y presentación de dichos productos (Art. 14 **ejusdem**) y al realizar la política de mercadeo de los bienes e insumos agrícolas (Art. 19 **ejusdem**) (misión de policía económica) y, a la vez, ejerce actividades comerciales al comprar y vender bienes agrícolas y adquirir las cosechas (Art. 22 **ejusdem**). La Corporación de Turismo de Venezuela ejerce funciones de carácter administrativo al autorizar, inspeccionar y fiscalizar el funcionamiento de las actividades turísticas (misión de policía administrativa: Art. 8 de la Ley de Turismo) y funciones de financiamiento al otorgar créditos, fianzas y avales para la realización de proyectos turísticos (Art. 9 **ejusdem**).

¿Cómo podrían enmarcarse tales organismos dentro de una definición que excluya las actividades comerciales del campo de acción de los institutos autónomos?

3) El mantenimiento de la figura del instituto autónomo para la realización de actividades comerciales ha sido además la tendencia puesta de manifiesto por el Legislador en dos leyes recientemente promulgadas: la Ley del Instituto Nacional de Canalizaciones del 30 de diciembre de 1979 y la Ley del Instituto Autónomo de Ferrocarriles del Estado del 27 de agosto de 1981. En ambos casos se trata de organismos que tienen a su cargo actividades comerciales: el primero, construir, financiar y administrar vías de navegación, por lo cual está facultado para cobrar directamente a los usuarios por la utilización de dichas vías. El segundo, construir y operar el sistema de transporte ferroviario, cobrando al efecto las tarifas preestablecidas (el Artículo 2º, Ord. 9º del Código de Comercio califica como actos de comercio el transporte de personas o cosas). En ambos casos, el Legislador prefirió mantener la forma pública del instituto autónomo y no recurrir a su transformación en sociedad mercantil, con lo cual demostró su interés en

utilizar la citada forma institucional para la realización de actividades comerciales.

4) El Estado puede tener interés en realizar actividades industriales o comerciales a través de institutos autónomos, es decir, por intermedio de una persona jurídica de derecho público a la cual convenga acordarle prerrogativas de poder público, exenciones tributarias, etc. En este sentido, el Derecho Comparado nos demuestra cómo legislaciones muy próximas a la nuestra no hayan podido suprimir los establecimientos públicos con funciones industriales o comerciales, así, Italia, donde se denominan entes públicos como por ejemplo ENEL. España, donde se denominan organismos autónomos y a los cuales les son atribuidas funciones amplias, como la organización y administración de los servicios públicos o el cumplimiento de **actividades económicas** al servicio de fines diversos (ver Artículo 2º de la Ley de Entidades Estatales Autónomas); Francia, donde se denominan establecimientos públicos industriales o comerciales como "Charbonnages de France" y, por no nombrar sino un país latinoamericano, Argentina, donde las entidades autárquicas pueden desarrollar actividades económicas.

5) Transformar institutos autónomos en empresas del Estado, por el solo hecho de mantener incólume una definición, resulta una formalidad totalmente artificial. A ello debe añadirse los costos económicos que representarían tales transformaciones: los empleados pasarían a estar regidos por el Derecho del Trabajo, y, en consecuencia, por contratos colectivos, pues tal es el régimen normal de las empresas del Estado.

De la misma manera hemos abandonado la tendencia a identificar a los institutos autónomos como organismos prestatarios de un servicio público, como lo hacía el proyecto de 1979, ya que con ello tampoco se logra un criterio que permite distinguir institutos autónomos de empresas del Estado. En efecto, éstas también pueden tener a su cargo servicios públicos, como por ejemplo, la Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela.

En fin, consideramos que las actividades que pueden tener a su cargo los entes descentralizados no pueden formar parte de su definición, pues ello chocaría contra una realidad de nuestro país, no siendo esta realidad donde radiquen las causas de las graves fallas que afectan al sector descentralizado.

Conforme a tales razonamientos, hemos definido a los institutos autónomos como “personas jurídicas de derecho público creadas por Ley, conforme a las prescripciones de esta Ley Orgánica, dotadas de un patrimonio propio e independiente del Fisco Nacional y cuyas competencias, atribuciones o actividades serán determinadas en la Ley especial que los cree”.

En el Artículo 4º se precisa el contenido fundamental de la Ley de creación de un instituto autónomo. Hemos dejado fuera algunos elementos que figuraban en otros proyectos y que no necesariamente deben estar señalados en la Ley de creación, los cuales podrían ser fijados por el Ejecutivo Nacional; por ejemplo, el señalamiento de la sede central de un instituto autónomo.

En el Artículo 5º se hace un señalamiento, ya contenido en otros proyectos, conforme al cual “los institutos autónomos no gozarán de los privilegios y prerrogativas que la Ley acuerde al Fisco Nacional, salvo previsión legal en contrario”, con la variante de que se suprime la referencia exclusiva al Título preliminar de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, por existir privilegios y prerrogativas acordadas al Fisco en otras leyes como la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, prerrogativas estas previstas en favor de la República que bien pudieran hacerse extensivas a los institutos autónomos.

Los Artículos 7 al 12 contienen las normas relativas a la intervención, disolución y liquidación de institutos autónomos. Se establece la exigencia de que el decreto que decida la intervención deba publicarse en la Gaceta Oficial, se fijan las atribuciones de la Junta Interventora y las del Ministro de adscripción y se consagra el principio de la reserva legal para la supresión, pudiendo el Ejecutivo ser facultado por la Ley para proceder a la liquidación, una vez que aquélla haya decidido la supresión.

El Capítulo II está consagrado a las empresas del Estado. Allí se definen éstas como las sociedades mercantiles en las cuales la República o los institutos autónomos, solos o conjuntamente, tengan una participación no menor al cincuenta por ciento del capital social.

Hasta el presente no existe en nuestro ordenamiento jurídico una definición general de la empresa del Estado. Algunos textos normativos

someten a sus disposiciones a las sociedades en que el Estado (*latu sensu*) tiene una participación mínima del 50% del capital social (*Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, Ley de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal de 1982, Ley que establece el régimen para la conciliación, compensación y pago de deudas entre organismos gubernamentales y entre éstos y los Estados o Municipios*), mientras que otros dispositivos legales exigen una participación mayoritaria (*Ley Orgánica de Crédito Público, Decreto del 25-11-75 que creó el Registro Nacional de Empresas y Participación del Estado y Reglamento de la Ley sobre Representación de los trabajadores en los institutos autónomos, empresas y organismos de desarrollo del Estado*) o decisiva (*Constitución, Artículo 140, Ordinal 3º, Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, Ley Orgánica del Sufragio y Resolución del Ministerio de Hacienda N° 1.320 del 24 de agosto de 1982 en G. O. N° 32.545 del 25-8-82*). Ante tal diversidad de criterios, el proyecto ha acogido el de la participación no menor al 50% del capital social.

En segundo lugar, la definición hace referencia a las sociedades mercantiles en general y no únicamente a las sociedades anónimas, aunque, en la práctica, ésta sea la fórmula comúnmente utilizada.

Por último, y siguiendo un esquema ya tradicional en nuestro ordenamiento jurídico, se han considerado también empresas del Estado, y por tanto sometidas a las regulaciones de la Ley, lo que podríamos denominar "empresas de segundo grado", es decir, empresas donde la titularidad de la participación la ostentan empresas del Estado de primer grado. En efecto, tal es la fórmula adoptada por la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, la Ley Orgánica de Crédito Público, el Decreto que creó el Registro Nacional de empresas y participaciones del Estado y el Reglamento de la Ley sobre representación de los trabajadores en los institutos autónomos, empresas y organismos de desarrollo del Estado.

El resto del articulado referente a las empresas del Estado confirma tal carácter a las sociedades anónimas creadas por Ley (Art. 18), en virtud de ciertas dudas que hasta el presente se han planteado, y se prevé la posibilidad de que la República, los institutos autónomos y las empresas del Estado de capital exclusivamente público, puedan constituir empresas del Estado como accionistas únicos, lo que ya ha sido consagrado en la normativa correspondiente a las empresas surgidas del proceso de la nacionalización petrolera.

En los capítulos relativos a las empresas del Estado, asociaciones civiles del Estado y fundaciones del Estado, se ha incorporado una norma conforme a la cual la creación de tales organismos debe ser autorizada por el Presidente de la República, en Consejo de Ministros, mediante decreto que se publicará en la Gaceta Oficial. Ello, a fin de que pueda conocerse con precisión el número de tales organismos y disipar las dudas que se presentan en la actualidad con algunos de ellos.

El Título III se refiere a la administración de las entidades descentralizadas. Dicho Título lo encabeza el Artículo 32 conforme al cual "las empresas del Estado, las asociaciones civiles del Estado y las fundaciones del Estado, no estarán sometidas a las prescripciones de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos".

Con dicho Artículo se pretende despejar las dudas que plantea el Artículo 1º de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, que hace extensivo su campo de aplicación a la "administración pública descentralizada". En virtud de que en nuestro país, de acuerdo a la Jurisprudencia y a la doctrina mayoritaria, las empresas del Estado, las asociaciones civiles del Estado y las fundaciones del Estado forman parte de la administración pública nacional descentralizada, era necesario aclarar que a dichos organismos no les es aplicable la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en razón de su naturaleza jurídica de personas de derecho privado, y por no emanar actos administrativos.

Los Artículos 33 al 37 consagran una serie de normas relativas al personal de las entidades descentralizadas, obligaciones y prohibiciones que en los proyectos anteriores estaban referidos únicamente al personal de los institutos autónomos, sin que existiesen razones suficientes para no hacerlas extensivas al personal de las demás entidades descentralizadas.

Los Artículos 39 al 41 se refieren a los bienes de las entidades descentralizadas, consagrándose especialmente que los institutos autónomos puedan ser titulares de bienes del dominio público (Artículo 40). Hasta el presente, una interpretación de los Artículos 538 y 539 del Código Civil conducía a la no posibilidad de que los institutos autónomos pudiesen ser propietarios de bienes del dominio público. En efecto, el Artículo 538 del Código Civil dispone que los bienes pertenecen a la Nación, a los Estados, a las Municipalidades, a los establecimientos públicos y demás personas jurídicas y a los particulares. No obstante haber señalado a los

establecimientos públicos como entes capaces de ser propietarios de bienes, en el Artículo siguiente, al mencionar a los sujetos titulares del dominio público, se refiere sólo a las personas públicas territoriales y omite a los establecimientos públicos. Por esa razón, se ha considerado que los institutos autónomos no podrían ser propietarios de bienes de dominio público.

Pues bien, el proyecto ha optado por acoger la fórmula mediante la cual los institutos autónomos, como personas jurídicas de Derecho Público, puedan ser titulares de bienes del dominio público.

De igual forma se ha acogido la fórmula —con cualquier tipo de bienes, de dominio público o de dominio privado— de que la República pueda incorporar bienes a un ente descentralizado, sin que éste adquiera su propiedad, hipótesis que pueda tener lugar en muchos casos en que la República no tiene interés en transmitir la propiedad, por diversas razones, entre otras, porque el bien será utilizado por el ente por un tiempo determinado.

El Título IV se refiere a la organización de las entidades descentralizadas. En el proyecto se ha abandonado la fórmula de reagrupar a los entes descentralizados de acuerdo a la forma jurídica. Como se sabe, en los últimos proyectos los institutos autónomos y los servicios autónomos sin personalidad jurídica quedaban centralizados en consejos sectoriales, mientras que las empresas del Estado se reagrupaban en corporaciones sectoriales, todo lo cual suponía una serie de transformaciones de institutos autónomos en empresas del Estado, o viceversa, con el fin de unificar los sectores de actividad ya que, en tales proyectos, los institutos autónomos tenían a su cargo cometidos administrativos, mientras que las empresas del Estado actividades industriales o comerciales.

El proyecto actual conlleva una reagrupación de los entes descentralizados por sectores, de acuerdo a la actividad que realicen, pero respetando su forma jurídica de constitución. A tales fines, todos los entes descentralizados quedan adscritos al Ministerio del sector. Los institutos autónomos quedan adscritos directamente al Ministerio que señale su ley de creación, o el decreto, conforme al Artículo 4º, suprimiéndose de esta forma la figura de los consejos sectoriales. En las empresas del Estado el Ministerio de adscripción sería aquél que ejerza la representación de por lo menos el 50% de las acciones de la República en la Asamblea de Accionistas, y en las

asociaciones civiles del Estado y fundaciones del Estado, el Ministerio de adscripción sería aquél que señalase el Presidente de la República, mediante decreto adoptado en Consejo de Ministros.

Por lo que respecta a las empresas del Estado se ha abandonado igualmente la fórmula obligatoria de reagrupación en corporaciones sectoriales. El Ejecutivo Nacional queda facultado para crear empresas matrices tenedoras de las acciones de un determinado grupo de empresas, sólo en los casos en que ello se justifique, por existir diversas empresas en un mismo sector, o —lo que es muy importante— porque existan empresas que requieran una determinada vinculación, aunque operen en diversos sectores.

Con la fórmula enunciada se le confiere al Ejecutivo Nacional una amplia discrecionalidad para reagrupar las empresas del Estado sin que el Legislador le imponga una rígida fórmula de sectorización. Se trata, en efecto, de una materia en que la Administración debe disponer de un amplio margen de libertad de acción. Si la experiencia actual surgida del Fondo de Inversiones de Venezuela, por ejemplo, es, en opinión del Ejecutivo Nacional, positiva, no existen razones para destruirla; si, por el contrario, es la fórmula empleada el factor que opera en contra de una sana gestión de las empresas, podrá procederse a su sectorización de acuerdo a la actividad que tienen a su cargo.

En los casos de reagrupación de empresas se ha acogido expresamente que no sólo las empresas del Estado puedan actuar como entes matrices tenedores de acciones de un determinado número de empresas, sino que similar papel pueda ser ejercido por institutos autónomos, que es la fórmula comúnmente empleada en la actualidad y la cual, en sí misma, no puede considerarse como negativa.

Por el contrario, en los recientes proyectos de 1976 y 1979 no se le permitía a los institutos autónomos actuar como entes tenedores de acciones, pues las corporaciones sectoriales obligatoriamente adoptaban la forma de la sociedad mercantil.

Al preverse este nuevo sistema de ordenación, y no podría ser de otro modo, el proyecto necesariamente debió delimitar las atribuciones de los ministerios de adscripción (Arts. 47, 48 y 49) y el de los organismos matrices, en los casos en que fueren creados (Arts. 51 y 52), evitando en

todo momento interferencias nocivas entre ellos. Por tal razón, el Artículo 45, en su primer aparte, previó que las relaciones entre el Ministerio de adscripción y la empresa filial se llevarían siempre a cabo a través de la empresa matriz titular de la mayoría de las acciones.

El Título V, consagrado al control, establece como obligación del Ejecutivo Nacional, en el momento de presentación del Proyecto de Ley de Presupuesto, acompañar a dicho proyecto, como anexo, una lista detallada de todos los institutos autónomos, empresas del Estado, asociaciones civiles del Estado y fundaciones del Estado, así como de los organismos en que estas entidades tengan participación, con indicación, para cada organismo, del monto de la misma, objeto, filiales, e integrantes de sus directorios o juntas directivas, último balance y estado de ganancias o pérdidas.

Con ello, el Congreso de la República podrá obtener una información exacta sobre el manejo de las entidades descentralizadas y sus estados financieros, lo que le permitirá tomar las medidas de control que considere adecuadas.

Otras disposiciones permiten al Ministro de adscripción designar comisarios especiales en los institutos autónomos (quienes podrán asistir, con voz, pero sin voto, en las deliberaciones del directorio), así como auditores o revisores contables, para examinar la contabilidad y estados financieros de los institutos autónomos, con facultades para revisar toda la documentación del organismo.

En las disposiciones transitorias, y por tratarse de órganos que, aunque dotados de cierta autonomía, pertenecen en su gran mayoría a la Administración Central (salvo casos como el del Fondo de Financiamiento a las Exportaciones, el cual forma parte de un ente descentralizado) se han regulado los servicios autónomos sin personalidad jurídica, hasta tanto sea dictada su normativa correspondiente en la Ley Orgánica de la Administración Central.

También con los servicios autónomos sin personalidad jurídica se ha desistido de cualquier empeño por definirlos *rationae materiae*. Los proyectos anteriores, concretamente el de 1979, los definían como órganos administrativos que mantenían relaciones directas de prestación con los usuarios del servicio que aseguraban, pudiendo tener además, como objeto, el desarrollo de áreas o programas específicos con el carácter de autoridades únicas. Ante objetivos tan limitados, cabía preguntarse si dentro de tales

definiciones podían encuadrar algunos servicios autónomos sin personalidad jurídica existentes en la actualidad, como el Fondo de Financiamiento a las Exportaciones, el Fondo para la Capacitación Profesional del Personal de la Marina Mercante o la Oficina Coordinadora de la Prestación de los Servicios de Salud.

Por tales razones, repetimos, hemos considerado que tampoco los servicios autónomos sin personalidad jurídica deben ser caracterizados atendiendo a las actividades que tienen a su cargo. La definición adoptada es por eso la siguiente: “Los servicios autónomos sin personalidad jurídica son órganos administrativos integrados en la jerarquía de un Ministerio, dotados de autonomía presupuestaria y de la autonomía administrativa, financiera y de gestión que le acuerde el decreto que los crea”.

En dicha definición puede observarse que los servicios autónomos sin personalidad jurídica deben estar integrados a la jerarquía de un Ministerio. Si bien, en algunos casos, hay servicios de este tipo integrados a una persona estatal de Derecho Público, como es el caso del Fondo de Financiamiento a las Exportaciones con respecto al Banco Central de Venezuela, ello, regulado en una Ley especial, tiene carácter excepcional.

La autonomía presupuestaria es condición fundamental para la existencia de los servicios autónomos sin personalidad jurídica, ya que la misma le es reconocida por los Artículos 1º, 15, Ord. 5º, y 52 de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario. Por ello se hace referencia en el Proyecto, además, a la autonomía administrativa (poder de decisión), financiera y de gestión, la cual puede ser variable de acuerdo al decreto de creación.

Se considera esencial la regulación transitoria de esta figura de los servicios autónomos sin personalidad jurídica —y con ello compartimos lo señalado en la Exposición de Motivos del Proyecto de 1976— pues puede servir eficazmente para canalizar muchos esfuerzos descentralizadores, sin necesidad de acudir a la creación de institutos autónomos.

Por último, el proyecto de Ley Orgánica de Administración Descentralizada extiende la aplicación de las prohibiciones establecidas en materia de personal respecto de las entidades descentralizadas, a los servicios autónomos sin personalidad jurídica.

Se acompaña a la presente Exposición de Motivos:

1. Proyecto de Ley Orgánica de Administración Descentralizada.
2. Lista de Institutos Autónomos.
3. Lista de Fundaciones del Estado.
4. Lista de Asociaciones Civiles del Estado.
5. Lista de Empresas del Estado.
6. Lista de Servicios Autónomos sin personalidad jurídica.
7. Bibliografía venezolana en materia de administración descentralizada funcionalmente.

*Allan R. Brewer-Carías*

*Jesús Caballero Ortiz*



SEGUNDA PARTE  
PROYECTO DE LEY ORGANICA DE  
LA ADMINISTRACION DESCENTRALIZADA

TTTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1º.- La presente Ley tiene por objeto regular la creación, funcionamiento y control de los institutos autónomos, empresas del Estado, asociaciones civiles del Estado y fundaciones del Estado.

Artículo 2º.- La presente Ley no es aplicable a:

- 1º) Las universidades nacionales.
- 2º) Los colegios profesionales.
- 3º) Las academias nacionales.

TTTULO II

DE LAS FORMAS JURIDICAS  
DE LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

CAPITULO I

*De los Institutos Autónomos*

Sección I

*Disposiciones Generales*

Artículo 3º.- Los institutos autónomos son personas jurídicas de derecho público creadas por Ley, conforme a las prescripciones de esta Ley Orgánica, dotadas de un patrimonio propio e independiente del Fisco Nacional y cuyas competencias, atribuciones o actividades serán determinadas en la Ley especial que los cree.

Artículo 4º.- La Ley por la cual se cree un instituto autónomo deberá contener, además de lo previsto en el Artículo anterior, lo siguiente:

- 1º) El señalamiento del Ministerio de adscripción.
- 2º) La desiripción de la integración de su patrimonio y de sus fuentes ordinarias de ingresos.
- 3º) Su estructura organizativa interna de nivel superior, con indicación de sus órganos, señalamiento de atribuciones y deberes de sus titulares.
- 4º) Los mecanismos particulares de control.
- 5º) Los demás extremos que exija la presente Ley.

**Parágrafo Unico:** El Ejecutivo Nacional, mediante decreto, podrá variar la adscripción de los institutos autónomos.

Artículo 5º.- Los institutos autónomos no gozarán de los privilegios y prerrogativas que la Ley acuerde al Fisco Nacional, salvo previsión legal en contrario.

Artículo 6º.- Los institutos autónomos quedarán sujetos a las prescripciones de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, y a lo establecido en los Artículos 51 a 62 de la Ley Orgánica de la Administración Central.

## Sección II

### *De la Intervención, disolución y liquidación de los Institutos Autónomos*

Artículo 7º.- El Presidente de la República, cuando existan razones que lo justifiquen, podrá decidir la intervención de un instituto autónomo.

Artículo 8º.- La intervención deberá decidirse mediante decreto que se publicará en la Gaceta Oficial. Dicho decreto contendrá el lapso de duración de la misma y los nombres de las personas que formarán parte de la Junta Interventora.

Artículo 9º.- La Junta Interventora procederá a redactar y ejecutar uno o varios presupuestos sucesivos tendientes a solventar la situación del Instituto cumpliendo, al efecto, lo preceptuado en la Ley Orgánica del Régimen Presupuestario. Su actuación se circunscribirá estrictamente a realizar los actos de administración necesarios para mantener la continuidad del instituto intervenido, proveyendo al cumplimiento de sus obligaciones y adoptando las medidas conducentes a evitarle cualquier perjuicio.

Artículo 10.- El Ministro de adscripción correspondiente examinará los antecedentes que hayan motivado la intervención del instituto autónomo y, de acuerdo a sus resultados, recomendará si procede exigir responsabilidad de orden penal, civil o administrativo a los integrantes de los órganos directivos.

Artículo 11.- La gestión de la Junta Interventora cesará tan pronto haya logrado rehabilitar la hacienda del instituto intervenido.

El Decreto del Presidente de la República que restituya al instituto su régimen normal será adoptado en Consejo de Ministros y dispondrá lo procedente respecto a la integración de los órganos directivos.

Artículo 12.- Los institutos autónomos podrán ser suprimidos por Ley especial, la cual establecerá las reglas básicas de la disolución, así como las facultades necesarias para que el Ejecutivo Nacional proceda a su liquidación.

## CAPITULO II

### *De las Empresas del Estado*

Artículo 13.- Las empresas del Estado son las sociedades mercantiles en las cuales la República o los institutos autónomos, solos o conjuntamente, tengan una participación no menor al cincuenta por ciento del capital social.

Artículo 14.- También se considerarán empresas del Estado las sociedades mercantiles donde participen a su vez las sociedades a que se refiere el Artículo anterior, si en el capital de aquéllas, solas o conjuntamente con la República o un instituto autónomo, tienen una participación no menor al cincuenta por ciento del capital social.

Artículo 15.- La creación de las empresas del Estado será autorizada por el Presidente de la República, en Consejo de Ministros, mediante decreto que se publicará en la Gaceta Oficial. Adquirirán la personalidad jurídica con la inscripción de su Acta Constitutiva en el Registro Mercantil de la Circunscripción en la cual tenga su domicilio, donde se archivará un ejemplar auténtico de sus Estatutos y de la Gaceta Oficial donde aparezca publicado el Decreto que autorice su creación.

Artículo 16.- Sin perjuicio de lo dispuesto en el Código de Comercio, el Acta Constitutiva, los Estatutos y cualquier reforma de los mismos, serán publicados en la Gaceta Oficial, con indicación de los datos correspondientes al registro.

Artículo 17.- Las empresas del Estado se regirán por la legislación mercantil, civil y laboral, salvo lo establecido en la Ley.

Artículo 18.- Las empresas del Estado creadas por Ley se regirán igualmente por la legislación mercantil, civil y laboral, salvo lo establecido en su Ley de creación, en ésta o en otras leyes.

Artículo 19.- La República, los institutos autónomos y las empresas del Estado de capital exclusivamente público, podrán constituir empresas del Estado como accionistas únicos.

Artículo 20.- En los casos de empresas del Estado con un único accionista, los derechos societarios podrán ser ejercidos por el ente titular de las acciones en forma unilateral, sin que ello implique el incumplimiento de las disposiciones pertinentes del Código de Comercio.

Artículo 21.- La República, los institutos autónomos, y las empresas del Estado pueden tener participación en todo tipo de sociedades.

Artículo 22.- Cuando la participación de los entes señalados en el Artículo anterior sea menor del 50% y mayor del 30% del capital de la sociedad, ésta recibirá el nombre de la empresa mixta.

Cualquier modificación de los estatutos de una empresa mixta deberá contar con el voto favorable de un número de accionistas que represente el 80% del capital social.

Artículo 23.- Las entidades descentralizadas, deberán informar al Ministerio de adscripción acerca de toda participación accionaria que suscriban, y de los resultados económicos de la misma.

### CAPITULO III

#### *De las Asociaciones Civiles del Estado*

Artículo 24.- Las asociaciones civiles del Estado son aquellas en las que la República, un instituto autónomo o una empresa del Estado, solas o conjuntamente, tengan una participación no menor del 50% de su patrimonio.

Artículo 25.- La creación de las asociaciones civiles del Estado será autorizada por el Presidente de la República en Consejo de Ministros mediante decreto que se publicará en la Gaceta Oficial. Adquirirán la personalidad jurídica con la protocolización de su Acta Constitutiva en la Oficina Subalterna de Registro del Departamento o Distrito en el cual tenga su domicilio, donde se archivará un ejemplar auténtico de sus Estatutos y de la Gaceta Oficial donde aparezca publicado el Decreto que autorice su creación.

Artículo 26.- Sin perjuicio de lo dispuesto en el Artículo anterior, el Acta Constitutiva, los Estatutos y cualquier reforma de los mismos, serán publicados en la Gaceta Oficial, con indicación de los datos correspondientes al registro.

Artículo 27.- Las asociaciones civiles del Estado se regirán por el Código Civil, salvo lo dispuesto en la Ley.

### CAPITULO IV

#### *De las Fundaciones del Estado*

Artículo 28.- Las fundaciones del Estado son universalidades de bienes creadas por la República, un instituto autónomo, una empresa del Estado o una asociación civil del Estado, y en cuyo patrimonio dichas entidades, solas o conjuntamente, han incorporado bienes por un valor no menor al 50% del patrimonio de la fundación.

Artículo 29.- Los fundadores, en la correspondiente Acta Constitutiva de la fundación, señalarán el valor de los bienes que han de integrar su patrimonio, indicando todo lo concerniente a su dirección y administración.

Artículo 30.- Los Artículos 25 y 26 de la presente Ley son igualmente aplicables a las fundaciones del Estado.

Artículo 31.- Las fundaciones del Estado se regirán por el Código Civil, salvo lo dispuesto en la Ley.

### TITULO III

#### DE LA ADMINISTRACION DE LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

##### CAPITULO I

###### *Disposición General*

Artículo 32.- Las empresas del Estado, las asociaciones civiles del Estado y las fundaciones del Estado no estarán sometidas a las prescripciones de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

##### CAPITULO II

###### *Del personal de las entidades descentralizadas*

Artículo 33.- Los empleados de los institutos autónomos se consideran funcionarios públicos sometidos a la Ley de Carrera Administrativa y a las otras leyes pertinentes, salvo disposición en contrario de la Ley. No tendrán el carácter de funcionarios públicos los empleados de las empresas del Estado, de las asociaciones civiles del Estado y de las fundaciones del Estado.

Artículo 34.- No podrán pertenecer al personal directivo de las entidades descentralizadas aquellas personas comprendidas dentro de alguno de los siguientes supuestos:

- 1) Haber sido condenado por delitos contra la cosa pública, la fe pública o la propiedad.
- 2) Haber sido declarado responsable de enriquecimiento ilícito.

- 3) Haber sido declarado en quiebra sin estar rehabilitado o haber sido administrador durante el período en el que se haya fijado la cesación de pagos de una sociedad mercantil declarada en quiebra culpable o fraudulenta.

Artículo 35.- Los miembros del personal directivo de las entidades descentralizadas tienen la obligación de inhibirse del conocimiento de los asuntos que tuvieren relación con negocios en los cuales tengan interés o en cuya administración o asesoramiento hubieren participado.

Artículo 36.- Las personas al servicio de las entidades descentralizadas quedan sujetas a lo previsto en los Artículos 63, 64 y 65 de la Ley Orgánica de la Administración Central.

Artículo 37.- Los empleados de los institutos autónomos que tengan a su cargo la adquisición, custodia, administración, entrega o inversión de fondos o bienes de un instituto autónomo se considerarán empleados de Hacienda y estarán sujetos a las disposiciones pertinentes de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

### CAPITULO III

#### *Del Régimen de Planificación de las entidades descentralizadas*

Artículo 38.- Las entidades descentralizadas planificarán sus actividades, participarán en la formulación de los planes sectoriales y del Plan de la Nación en sus correspondientes áreas, y adecuarán sus programas y objetivos a los que fueren definidos en dicho plan.

### CAPITULO IV

#### *De los bienes de las entidades descentralizadas*

Artículo 39.- La República podrá incorporar determinados bienes a un ente descentralizado sin que éste adquiera su propiedad. En tales casos, las entidades descentralizadas quedan obligadas a utilizarlos exclusivamente para los fines que la República indique.

En los casos de incorporación de bienes a entidades descentralizadas, éstos podrán conservar su calificación jurídica originaria.

Artículo 40.- Los institutos autónomos podrán ser titulares de bienes del dominio público.

Artículo 41.- Los bienes de los institutos autónomos no estarán sujetos a embargo o secuestro, ni podrá expedirse contra ellos medidas de ejecución forzosa de ninguna índole, salvo previsión especial de la Ley.

#### TITULO IV

##### DE LA ORGANIZACION DE LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Artículo 42.- Los institutos autónomos, las empresas del Estado, las asociaciones civiles del Estado y fundaciones del Estado se organizarán por sectores, de acuerdo a la actividad que realicen.

A tales fines, dichas entidades quedarán adscritas al Ministerio del sector.

Artículo 43.- Los institutos autónomos quedarán adscritos al Ministerio que señale su ley de Ley de creación, o el decreto correspondiente, conforme a lo previsto en el Artículo 4º de esta Ley.

Artículo 44.- En las empresas del Estado, el Ministerio de adscripción será aquel que ejerza la representación de por lo menos el 50% de las acciones de la República en el seno de la Asamblea de Accionistas.

En el caso en el cual dicho porcentaje corresponda a varios Ministerios, y salvo previsión legal o reglamentaria en contrario, el Ministerio de adscripción será aquél que represente el mayor número de acciones.

A los fines previstos en el presente Artículo, el Ejecutivo Nacional deberá atribuir la representación de las acciones al Ministerio del sector correspondiente.

Artículo 45.- En los casos en los cuales la República no sea titular de acciones, o lo sea en un porcentaje menor al 50% del capital, el Ministerio de adscripción de la empresa del Estado será aquel que lo sea de la entidad descentralizada titular de la mayoría de las acciones.

Artículo 46.- En las asociaciones civiles del Estado y en las fundaciones del Estado, el Ministerio de adscripción será aquel que señale el Presidente de la República, mediante Decreto adoptado en Consejo de Ministros.

Artículo 47.- Los Ministerios tienen las siguientes atribuciones con respecto de las entidades descentralizadas que les están adscritas:

- 1) Definir la política a desarrollar por las entidades descentralizadas que les están adscritas, a cuyo efecto formularán las directivas generales que sean necesarias.
- 2) Evaluar en forma continua los resultados de su gestión e informar de ello al Gabinete Sectorial respectivo.
- 3) Informar trimestralmente a la Oficina Central de Coordinación y Planificación acerca de la ejecución del plan de la Nación por parte de las entidades descentralizadas adscritas.
- 4) Coordinar la actuación de las entidades que les estén adscritas y vigilar porque ejecuten adecuadamente la política definida.
- 5) Coordinar los presupuestos de las entidades que les estén adscritas.
- 6) Adoptar las medidas necesarias para mejorar su funcionamiento y para racionalizar sus sistemas y procedimientos.
- 7) Proponer al Presidente de la República las reformas necesarias a los fines de crear, modificar o eliminar entidades descentralizadas o transformarlas en servicios autónomos sin personalidad jurídica.
- 8) Ejercer la representación de la República en los entes descentralizados adscritos.
- 9) Las demás que determinen las leyes o los reglamentos.

Artículo 48.- Con respecto a los institutos autónomos, los Ministerios de adscripción podrán:

- 1) Inspeccionar la ejecución de los programas a su cargo; evaluar los resultados obtenidos y comprobar si las operaciones se ajustan a las políticas y programas establecidos;
- 2) Hacer practicar auditorías periódicas e indagar, a través de ellas, sobre la racionalidad de los estados financieros;
- 3) Obtener y analizar los datos concernientes a la regularidad, costo y rendimiento de los servicios prestados.
- 4) Realizar inspecciones a fin de informarse sobre los métodos y procedimientos de manejo, inversión y custodia de fondos, valores, materiales y bienes en general; sobre la contabilidad, comprobación de la misma y operaciones en ella incluidas.
- 5) Evaluar la gestión de los directivos de los institutos, censurándolos si hubiere lugar a ello y comunicarlo al Ejecutivo Nacional y a la Contraloría General de la República, según los casos.
- 6) Solicitar del Ejecutivo Nacional la intervención de algún instituto autónomo.

Artículo 49.- Las facultades previstas en el Artículo anterior podrán ser ejercidas por los Ministerios de adscripción en las empresas del Estado, asociaciones civiles del Estado y fundaciones del Estado, sólo a través de los órganos asociativos o fundacionales correspondientes.

Artículo 50.- En los casos en los cuales operen varias empresas del Estado o mixtas en un mismo sector, o que requieran una vinculación aunque operen en diversos sectores, el Ejecutivo Nacional podrá crear empresas matrices tenedoras de las acciones de las empresas del Estado y de las empresas mixtas correspondientes, sin perjuicio de que los institutos autónomos puedan desempeñar igual papel.

Artículo 51.- Los institutos autónomos y las empresas del Estado titulares de por lo menos el 50% de las acciones de otras empresas del Estado, tendrán las siguientes obligaciones:

- 1) Ejercer la coordinación, supervisión y control de las actividades que realicen las empresas filiales.

- 2) Centralizar las relaciones de las empresas cuyas acciones posean con su Ministerio de adscripción.
- 3) Centralizar la programación y la ejecución financiera de las empresas cuyas acciones posean.
- 4) Planificar y desarrollar la tecnología de las empresas cuyas acciones posean.
- 5) Controlar la gestión de las empresas cuyas acciones posean, y, en consecuencia, aprobar sus presupuestos de inversión y de operación y evaluar periódicamente los resultados de la gestión.
- 6) Desarrollar programas de selección y capacitación del personal de las empresas cuyas acciones posean; y
- 7) Las demás que les asigne esta Ley o que les atribuya el Ejecutivo Nacional.

**Artículo 52.-** Los institutos autónomos y las empresas matrices tenedores de las acciones de las empresas del Estado y mixtas correspondientes, están obligados a informar trimestralmente a su Ministerio de adscripción acerca del cumplimiento de las obligaciones previstas en el Artículo anterior.

**Artículo 53.-** Con el objeto de lograr la debida sectorización de empresas del Estado, el Ejecutivo Nacional podrá variar la adscripción de las acciones propiedad de la República de uno a otro Ministerio o transferir sus acciones a un instituto autónomo o a una empresa del Estado.

Así mismo, el Ejecutivo Nacional, podrá fusionar y liquidar empresas del Estado y transformar en éstas o en servicios autónomos sin personalidad jurídica las asociaciones civiles del Estado y fundaciones del Estado que estime conveniente.

**Artículo 55.-** La Contraloría General de la República ejercerá sus facultades de control sobre los entes descentralizados en los términos establecidos en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, en la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público y en las demás leyes.

Artículo 56.- El Ministerio de adscripción respectivo ejercerá permanentemente funciones de coordinación, supervisión y control sobre las entidades descentralizadas que le estén adscritas en los términos establecidos en la presente Ley.

Artículo 57.- Con respecto a los institutos autónomos, el Ministerio de adscripción podrá, previa autorización del Presidente de la República y cuando las circunstancias lo ameriten, designar Comisarios Especiales, con las facultades de control que se le acuerden, quienes podrán asistir, con voz pero sin voto, en las deliberaciones del Directorio.

Artículo 58.- El Ministerio de adscripción podrá designar auditores o revisores contables para examinar la contabilidad y estados financieros de los institutos autónomos, con facultades para revisar toda la documentación del organismo.

## TITULO V

### *DEL CONTROL DE LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS*

Artículo 54.- El Ejecutivo Nacional, en el momento de presentación del Proyecto de Ley de Presupuesto, deberá acompañar a dicho proyecto, como anexo, una lista detallada de todos los institutos autónomos, empresas del Estado, asociaciones civiles del Estado y fundaciones del Estado, así como de los organismos en que estas entidades tengan participación, con indicación, para cada organismo, del monto de la misma, objeto, filiales, e integrantes de sus directorios o juntas directivas, último balance y estado de ganancias o pérdidas.

**Parágrafo Unico:** En el caso de que el Proyecto de Ley de Presupuesto prevea algún aporte, donación, subvención, o aumento de capital o patrimonio para dichos entes, deberán anexarse las previsiones de inversión de las cantidades indicadas.

Artículo 59.- Los administradores de las fundaciones del Estado y de las asociaciones civiles del Estado remitirán anualmente a los Ministerios de adscripción el informe y cuenta que deben rendir de su gestión.

Los Ministros, en la Memoria y Cuenta de sus Despachos, informarán anualmente al Congreso acerca de las actividades de control que ejerzan en

los términos previstos en la presente Ley, sobre las entidades descentralizadas que le están adscritas.

## TITULO VI

### DISPOSICION FINAL

Artículo 60.- Se derogan los Artículos 70 al 75 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional y demás disposiciones contrarias a la presente Ley.

## TITULO VII

### DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Artículo 61.- Dentro de los tres meses siguientes a la promulgación de la presente Ley, cada Ministerio deberá publicar en la Gaceta Oficial la lista de los entes descentralizados adscritos, con indicación del monto de la participación, si se tratare de una empresa del Estado, o de la conformación del patrimonio, si se tratare de un instituto autónomo, una asociación civil del Estado o una fundación del Estado.

Deberá indicarse igualmente la composición de los directorios o juntas directivas de dichas entidades con indicación de sus sociedades filiales, si fuere el caso.

Artículo 62.- Hasta tanto se regulen en la Ley Orgánica de la Administración Central los servicios autónomos sin personalidad jurídica previstos en el Artículo 14, Ordinal 5º de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, los mismos se regirán por las disposiciones transitorias que a continuación se prevén.

Artículo 63.- Los servicios autónomos sin personalidad jurídica son órganos administrativos integrados en la jerarquía de un Ministerio, dotados de autonomía presupuestaria y de la autonomía administrativa, financiera y de gestión que le acuerde el decreto que los crea.

Artículo 64.- En el decreto a que se refiere el Artículo anterior se establecerá:

- 1) El Ministerio del cual formará parte.

- 2) La competencia, atribuciones o actividades que tendrá a su cargo.
- 3) La integración de su patrimonio y sus fuentes ordinarias de ingresos.
- 4) El grado de autonomía administrativa, financiera y de gestión que se le acuerde.
- 5) Los mecanismos especiales de control a los cuales quedarán sometidos.
- 6) El destino que deba dársele a los beneficios obtenidos en el ejercicio.

**Parágrafo Unico:** Los servicios autónomos sin personalidad jurídica podrán ser administrados por un director único o por un cuerpo colegiado designado en la forma que se señale en el decreto de creación.

Artículo 65.- Los ingresos provenientes de la gestión de los servicios autónomos sin personalidad jurídica no forman parte de la masa del Tesoro y, en tal virtud, podrán ser invertidos directamente de acuerdo a los fines para los cuales han sido creados.

Artículo 66.- La representación jurídica de los servicios autónomos sin personalidad jurídica será ejercida por el organismo del cual forman parte, sin perjuicio de las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República por lo que respecta a la representación de la República.

Artículo 67.- Se aplicará a los servicios autónomos sin personalidad jurídica lo dispuesto en los Artículos 34, 35 y 36 de esta Ley.

Caracas, 3 de noviembre de 1982.

*Jesús Caballero Ortiz*

*Allan R. Brewer-Carías*

## TERCERA PARTE

### APENDICES

#### 1. LISTA DE INSTITUTOS AUTONOMOS.

Banco Nacional de Ahorro y Préstamo

Caja de Previsión Social de los Empleados del Ministerio de Comunicaciones.

Caja de Trabajo Penitenciario.

Círculo de las Fuerzas Armadas.

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas.

Consejo Nacional de la Cultura.

Corporación de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria.

Corporación de Desarrollo de la Región Central.

Corporación de Desarrollo de la Región Centro-Occidental.

Corporación de Desarrollo de la Región Los Llanos.

Corporación de Desarrollo de la Región Nor-Oriental.

Corporación de Desarrollo de la Región Zuliana.

Corporación de Los Andes.

Corporación de Mercadeo Agrícola.

Corporación de Turismo de Venezuela.

Corporación Venezolana de Fomento.

Corporación Venezolana de Guayana.

Fondo de Crédito Agropecuario.

Fondo de Crédito Industrial.

Fondo de Inversiones de Venezuela.

Fondo destinado a la Investigación en Materia de Hidrocarburos y Formación de Personal Técnico para la Industria de dichas Sustancias.

Fondo Nacional de Desarrollo Urbano.

Fondo Nacional de Investigaciones Agropecuarias.

Fondo Nacional del Cacao.

Fondo Nacional del Café.

Hospital Universitario de Caracas.

Instituto Aeropuerto Internacional de Maiquetía.

Instituto Agrario Nacional.

Instituto Autónomo Biblioteca Nacional y de Servicios de Bibliotecas.

Instituto Autónomo de Ferrocarriles del Estado.

Instituto de Aseo Urbano para el Area Metropolitana de Caracas.

Instituto de Comercio Exterior.

Instituto de Crédito Agrícola y Pecuario.

Instituto de Oficiales de las Fuerzas Armadas en Situación de Disponibilidad y Retiro.

Instituto de Previsión Social de las Fuerzas Armadas Nacionales.

**Instituto de Previsión y Asistencia Social para el Personal del Ministerio de Educación.**

**Instituto Nacional de Canalizaciones.**

**Instituto Nacional de Cooperación Educativa.**

**Instituto Nacional de Deportes.**

**Instituto Nacional de Geriátría y Gerontología.**

**Instituto Nacional de Higiene.**

**Instituto Nacional de Hipódromos.**

**Instituto Nacional de la Vivienda.**

**Instituto Nacional de Nutrición.**

**Instituto Nacional de Obras Sanitarias.**

**Instituto Nacional de Parques.**

**Instituto Nacional de Puertos.**

**Instituto Nacional del Menor.**

**Instituto para Capacitación y Recreación de los Trabajadores.**

**Instituto para el Control y Conservación del Lago de Maracaibo y de su Cuenca Hidrográfica.**

**Instituto Postal Telegráfico de Venezuela.**

**Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas.**

**Instituto Venezolano de los Seguros Sociales.**

## 2. LISTA DE FUNDACIONES DEL ESTADO.

1. Centro de Enseñanza para la Ciencia.
2. Centro Industrial Experimental para la Exportación (CIEPE) (1974).
3. Fundación Biblioteca Ayacucho (1978).
4. Fundación Bicentenario de Simón Bolívar (1976).
5. Fundación Casa de Mariño (1981).
6. Fundación Centro de Estudios Biológicos sobre Crecimiento y Desarrollo de la Población Venezolana (FUNDACREDESA) (1976).
7. Fundación Centro de Investigaciones de Astronomía "Francisco J. Duarte" (1973).
8. Fundación Centro de Investigaciones del Estado para la Producción Experimental agroindustrial (CIEPE).
9. Fundación Centro Interamericano de Desarrollo Integral de Aguas y Tierras.
10. Fundación de Bienestar Estudiantil (FUNDABE).
11. Fundación de Edificaciones y Dotaciones Educativas (1976).
12. Fundación de Educación Ambiental.
13. Fundación de Investigaciones y Estudios Sismológicos (1972).
14. Fundación Fondo "Andrés Bello" (1974).
15. Fundación Fondo de Fomento de la Innovación Tecnológica (1981).

16. Fundación Fondo de Solidaridad Social (FUNDASOCIAL) (1969).
17. Fundación Gran Mariscal de Ayacucho (1975).
18. Fundación Instituto de Ingeniería para Investigación y Desarrollo Tecnológico.
19. Fundación Instituto Forestal Latinoamericano (1981).
20. Fundación Instituto Internacional de Estudios Avanzados sobre el Hombre y el Ambiente (1979).
21. Fundación "La Casa de Bello" (1973).
22. Fundación Laboratorio Nacional de Hidráulica.
23. Fundación Museo "Alberto Arvelo Torrealba" (1981).
24. Fundación Orquesta Nacional Juvenil.
25. Fundación para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología en la Región Centro-Occidental (1981).
26. Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal (FUNDACOMUN) (1962).
27. Fundación para el Desarrollo de la Educación Especial.
28. Fundación para el Desarrollo de la Región Centro-Occidental (FUDECO).
29. Fundación para el Rescate del Acervo Documental Venezolano (1975).
30. Fundación para la Capacitación e Investigación Aplicada a la Reforma Agraria (CIARA) (1966).
31. Fundación para la Ciencia y la Tecnología de la Región Zuliana (1979).
32. Fundación para la Protección contra Incendios Forestales.
33. Fundación Teresa Carreño.
34. Instituto Nacional para la Salud Mental.

**3. LISTA DE ASOCIACIONES CIVILES DEL ESTADO.**

1. Consejo de Bienestar Rural (1948).
2. Fondo Autónomo de Inversiones y Previsión Socio-Económica para Empleados y Obreros de las Fuerzas Armadas Nacionales (1976).
3. Fondo de Desarrollo Algodonero (1962).
4. Fondo de Desarrollo Aurífero del Estado Bolívar (1962).
5. Fondo de Desarrollo del Ajonjolí (1964).
6. Fondo de Desarrollo Diamantífero del Estado Bolívar (1971).
7. Fondo de Desarrollo Frutícola (1966).
8. Fondo de Fomento Cinematográfico.
9. Instituto de Adiestramiento Petrolero y Petroquímico (INAPE) (1976).
10. Instituto de Asistencia Integral para la Artesanía, Pequeña y Mediana Industria.
11. Instituto de Capacitación Agrícola (INAGRO).
12. Instituto de Capacitación Turística (INCATUR) (1976).

#### 4. LISTA DE EMPRESAS DEL ESTADO.

1. Administradora del Patrimonio Inmobiliario de Entidades Públicas del Area Metropolitana, C. A. (APIEPAM, C. A.).
2. Agricultura Campesina, C. A. (AGRICAM) (1975).
3. Aldeas Rurales, C. A.
4. Alimentos Nina C. A.
5. Alimentos Populares S. A. (ALIPOSA) (1976).
6. Almacenadora Caracas, C. A.
7. Almacenes de Depósitos Agropecuarios, C. A. (ADAGRO) (1962).
8. Almacenes Militares C. A. (ALMI).
9. Aluminios del Caroní (ALCASA) (1961).
10. Amovén (1975).
11. Arrendadora Financiera CORPOINDUSTRIA, C. A.
12. Arrendarca.
13. Aseguradora Nacional Agrícola, C. A.
14. Astilleros del Zulia C. A. (ASTIZUCA).
15. Astilleros Navales Venezolanos, S. A. (ASTINAVE).
16. Asociación Venezolana Camaronera S. A. (AVENCASA) (1967).
17. Banco Comercial de Maracaibo C. A. (1916).

18. Banco de Desarrollo Agropecuario, S. A. (BANDAGRO).
19. Banco de Fomento Comercial de Venezuela (BANFOCOVE) (1949).
20. Banco de Fomento Regional Coro C. A. (1950).
21. Banco de Fomento Regional Guayana C. A. (1955).
22. Banco de Fomento Regional Los Andes C. A. (1951).
23. Banco de Fomento Regional Zulia C. A. (1956).
24. Banco Italo Venezolano (B. I. V.)
25. Banco Nacional de Descuento, C. A. (B. N. D.).
26. Banco Occidental de Descuento (B. O. D.)
27. Banco República.
28. Barivén (1975).
29. Bio Proteínas de Venezuela C. A. (1975).
30. Boscanvén (1975).
31. Carbones del Zulia C. A.
32. Casas Prefabricadas de Madera Sociedad Anónima (CAPEMSA).
33. Central Azucarero "Las Majaguas" C. A. (1976).
34. Central Santa María (1959).
35. Central Rivero C. A. (1972).
36. Centro Cívico San Cristóbal C. A.
37. Centro Simón Bolívar C. A. (1947).
38. Central Tocuyo, C. A.

39. Centro Turístico Higuerote C. A. (1964).
40. Cevegás C. A.
41. Comercial de Alimentos (1966).
42. C. A. Construcciones para Viviendas del Metro (COVIMETRO).
43. C. A. de Administración y Fomento Eléctrico (CADAFE) (1958).
44. C. A. Energía Eléctrica de Venezuela (ENELVEN).
45. C. A. Energía Eléctrica de Barquisimeto (ENELBAR).
46. Compañía Anónima Hortalizas y Frutas Campesinas "Capacho"  
(HORTIFRUCAM, C. A.).
47. C. A. Hotel Guayana (1967).
48. C. A. Hotel Turístico Puerto La Cruz.
49. C. A. Inversiones CORPOANDES (CAINCA) (1966).
50. C. A. Metro de Caracas.
51. C. A. Minas de Naricual (CAMINA) (1974).
52. C. A. Nacional de Reforestación (CONARE) (1975).
53. C. A. Nacional Teléfonos de Venezuela (CANTV) (1930).
54. C. A. para el Desarrollo de la Zona Industrial de Cumaná (ZOICCA).
55. C. A. para el Desarrollo de la Zona Industrial del Estado Táchira  
(COMDITACA) (1974).
56. C. A. para el Desarrollo de la Zona Industrial de Maracaibo  
(CONDIMA) (1962).
57. C. A. para el Desarrollo de la Zona Industrial de Maturín (ZIMCA).

58. C. A. para el Desarrollo de la Zona Industrial de Monagas (ZIMCA).
59. C. A. para el Desarrollo de la Zona Industrial de Oriente (COMIDOR).
60. C. A. para el Desarrollo de la Zona Industrial de Valera (CONDIVAL) (1968).
61. C. A. para el Desarrollo de la Zona Turística de Oriente (CAZTOR) (1967).
62. C. A. Parque Industrial de El Vigía (PIVCA) (1972).
63. C. A. Planta Eléctrica de Carora (CAPEC).
64. C. A. Posada Colonia.
65. C. A. Venezolana de Industrias Militares (CAVIM) (1976).
66. C. A. Venezolana de Navegación (1977).
67. C. A. Venezolana de Televisión (1976).
68. C. A. Zona Industrial de Mérida (ZIMECA) (1972).
69. Compañía General de Minerías de Venezuela C. A. (MINERVEN) (1970).
70. Compañía Nacional de Cal (CONACAL) (1976).
71. Compañía para el Desarrollo de la Zona Industrial de Guacara (COMDIGUACARA).
72. Compañía para el Desarrollo de la Zona Industrial de San Cristóbal (COMDISAN) (1972).
73. Compañía para el Desarrollo del Parque Industrial del Estado Barinas C. A. (COMDIBACA) (1975).
74. Compañía para el Desarrollo Industrial de Nirgua (COMDINIR).
75. Complejo Agro-Industrial Campesino, C. A. (CAGRIOCAM) (1976).

76. Complejo Lácteo Panamericano C. A. (COMLAPAGA).
77. Complejo Yuquero El Piñal, C. A. (COMYUCA) (1976).
78. Computaciones BANTRAB, S. A. (COMBANSA).
79. Conglomerados Industriales CORPOINDUSTRIA, C. A.
80. Construcciones Universidad Experimental de Los Llanos Occidentales Ezequiel Zamora C. A. (CONUNELLEZ).
81. Construcciones Universidad Simón Bolívar C. A. (CONUSIBO C. A.).
82. Corporación Aeronáutica Venezolana C. A. (CORPAVENCA) (1975).
83. Corporación Forestal Guayamure, C. A.
84. Corporación Forestal Sipao, C. A.
85. Corporación Hotelera Halmel, C. A.
86. Corporación Venezolana de la Industria Naval C. A. (COVINCA) (1975).
87. Corporación Venezolana del Petróleo S. A. (1975).
88. Corpoven (1979).
89. Corvip (1977).
90. Coviaguán S. A. (1975).
91. Crédito B. N. D., C. A.
92. C. V. F. Centrales Azucareros, C. A. (1959).
93. C. V. G. Bauxita Venezolana, C. A. (BAUXIVEN).
94. C. V. G. Electrificación del Caroní, C. A. (EDELCA).
95. C. V. G. Ferrominera Orinoco, C. A. (1975).

96. C. V. G. Internacional C. A. (INTERCUG).
97. C. V. G. Siderúrgica del Orinoco, C. A. (SIDOR) (1969).
98. C. V. P. Internacional, C. A.
99. Deltavén (1975).
100. Derivados de Caña de Azúcar, C. A. (DECAZUCA) (1976).
101. Derivados Vinílicos, C. A. (DEVIN) (1973).
102. Desarrollo Agrícola Campesino Anzoátegui, C. A. (DESACAM-ANZOATEGUI) (1976).
103. Desarrollo Agrícola Campesino Apure C. A. (DESACAM-APURE C. A.
104. Desarrollo Agrícola Campesino Aragua, C. A. (DESACAM-ARAGUA).
105. Desarrollo Agrícola Campesino Barinas, C. A. (DESACAM-BARINAS).
106. Desarrollo Agrícola Campesino Bolívar, C. A. (DESACAM-BOLIVAR).
107. Desarrollo Agrícola Campesino Carabobo, C. A. (DESACAM-CARABOBO) (1975).
108. Desarrollo Agrícola Campesino Cojedes, C. A. (DESACAM-COJEDES) (1975).
109. Desarrollo Agrícola Campesino Cumaná, C. A. (DESACAM-CUMANANA) (1976).
110. Desarrollo Agrícola Campesino Falcón C. A. (DESACAM-FALCON) (1976).
111. Desarrollo Agrícola Campesino Lara, C. A. (DESACAM-LARA) (1976).

112. Desarrollo Agrícola Campesino Mara-Páez, C. A. (DESACAM-MARA-PAEZ) (1976).
113. Desarrollo Agrícola Campesino Monagas, C. A. (DESACAM-MONAGAS) (1976).
114. Desarrollo Agrícola Campesino Perijá, C. A. (DESACAM-PERIJA) (1976).
115. Desarrollo Agrícola Campesino Sur del Lago, C. A. (DESACAM-SUR DEL LAGO) (1976).
116. Desarrollo Agrícola Campesino Táchira, C. A. (DESACAM-TACHIRA).
117. Desarrollo Agrícola Campesino Trujillo C. A. (DESACAM-TRUJILLO) (1976).
118. Desarrollo Agrícola Campesino Yaracuy, C. A. (DESACAM-YARACUY) (1976).
119. Desarrollo Agropecuario Campesino Baralt, C. A. (DESACAM-BARALT) (1976).
120. Desarrollo Inmobiliario de Caracas, C. A.
121. Desarrollos para Vivienda, C. A. (1976).
122. Diques y Astilleros Nacionales, C. A. (DIANCA).
123. Empresa de Renovación Urbana de Caracas, C. A.
124. Empresa de Servicios Agropecuarios Los Andes, C. A. (SAPELACA).
125. Empresa Maderera Alto Llano Occidental, C. A. (EMALLCA).
126. Empresa Minera "Vuelvan Caras", C. A. (1955).
127. Empresa Mixta Forestal Campesina "Cicopoco", C. A. (1974).
128. Empresa Nacional de Almacenes, C. A. (CENACA).

129. Empresa Nacional de Salinas, C. A. (ENDASAL) (1969).
130. Empresa Operadora del Desarrollo Urbano del Estado Anzoátegui (EDDURACA).
131. Empresa Operadora de Desarrollo Urbano del Estado Sucre, C. A. (EMDUSUCA).
132. Empresa Operadora del Desarrollo Urbano del Estado Trujillo, C. A. (ENDUTRUCA).
133. Empresa Regional de Computación (ERCO) (1971).
134. Empresa Venezolana de Artesanía, C. A. (EVENAR, C. A.)
135. Energía Eléctrica de Perijá, C. A. (LEPCA).
136. Ferro Aluminio, C. A. (FERRALCA) (1972).
137. Fomento Turístico Municipal de Puerto Cabello, C. A. (FOTUMCA) (1967).
138. Fondo Bolívar, C. A. (FONBOLCA).
139. Fosforita del Táchira, C. A. (FOSTACA) (1963).
140. Frigorífico Industrial de Barinas, S. A. (FRIBARSA).
141. Frutícola Campesino El Cenizo, C. A.
142. Fuelco Ltd. (1971).
143. Guarivén (1975).
144. Hotel Colón S. A. (1968).
145. Hotel de Montaña "La Grita", S. A. (1974).
146. Hotel Jirahara, C. A.
147. Hotel Tacarigua, C. A. (1967).

148. Horizonte Compañía Anónima de Seguros, S. A.
149. Industria Cafetalera del Táchira, C. A. (INCATACA) (1976).
150. Industrias del Cuero, S. A. (INCUERSA) (1970).
151. Industria Láctea Venezolana, C. A. (INDULAC) (1941).
152. Industria Procesadora de la Papa, C. A. (INPROPACA) (1975).
153. Industrias Taina, C. A. (INTACA).
154. Industria Venezolana de Aluminio, C. A. (VENALUM) (1973).
155. Industria Yuquera Campesina C. A. (INYUCAM) (1975).
156. Inmobiliaria Parque Central, C. A.
157. Insumos Industriales de Venezuela, S. A. (1975).
158. Interamericana de Alúmina, C. A. (INTERALUMINA).
159. INTEVEP, C. A. (1979).
160. Inversiones BANTRAB, S. A.
161. Inversiones Conte, C. A. (GONTECA).
162. Inversiones Ifamil, C. A.
163. Inversionistas del Transporte, C. A. (1962).
164. La Ensenada, C. A. (ENSACA).
165. Lagovén (1975).
166. Línea Aeropostal Venezolana, C. A.
167. Llanovén (1975).
168. Manufacturas Plásticas y Telefónicas (MAPLATEX, C. A.) (1975).

169. Maravén (1975).
170. Menevén (1975).
171. Mercados, Silos y Frigoríficos del Distrito Federal, C. A. (MERSIFRICA).
172. Minas de Carbón de Lobatera, C. A. (1950).
173. Minerales Ordaz, C. A. (MONORCA) (1967).
174. Monte Avila Editores, C. A. (1968).
175. Palmavén (1975).
176. PDVSA Environmental Inc. Ltd., (1979).
177. Petróleos de Venezuela, S. A. (PDVSA) (1975).
178. Petróleos de Venezuela (UK) S. A. (1976).
179. Petróleos de Venezuela (USA) S. A. (1976).
180. Petroquímica Dominico-Venezolana, C. A. (PETRODOVE) (1968).
181. Petroquímica Venezolana, S. A. (PEQUIVEN) (1977).
182. Petroteno de Venezuela, C. A. (1967).
183. Plásticos del Lago, C. A. (PLASTILAGO) (1973).
184. Plásticos Petroquímica, C. A. (PETRO-PLAS) (1971).
185. Productora de Alcoholes Hidratados, C. A. (PRALCA) (1973).
186. Productos Halogenados de Venezuela, C. A. (PRODUVEN) (1972).
187. Promotora de Desarrollo Integral, S. R. L. (PRODESIN).
188. Puente sobre el Río Limón, C. A. (1972).

189. Puerto de Hierro, C. A.
190. Puerto Pesquero Internacional de Güiria.
191. Químicas Carabobo, C. A. (1967).
192. Roquevén (1975).
193. Renovación Urbana Metropolitana, C. A.
194. Servimático.
195. Sociedad Créditos y Negocios Generales, C. A. Financiera (CRENCA, Sociedad Financiera).
196. Sociedad Financiera Industrial de Venezuela, C. A. (FIVCA).
197. Talovén (1975).
198. Taninos y Maderas Venezolanas, C. A. (TAMAVENCA) (1969).
199. Terminal de Pasajeros, C. A. (TERMIPACA).
200. Tomates Campesinos (TOMATECA).
201. Transportadora Marítima Venezolana, S. A. (1953).
202. Valores Banconac, C. A.
203. Venezolana del Oro, C. A. (VENORCA).
204. Venezolana de Fertilizantes, C. A. (VENFERCA) (1976).
205. Venezolana de Motores Aeronáuticos e Industriales (VENEMAICA).
206. Venezolana de Nitrógeno, C. A. (NITROVEN) (1967).
207. Venezolana Internacional de Aviación, S. A. (VIASA) (1960).
208. Viajes y Turismos IFAMIL, C. A.

209. Villa Olímpica de San Cristóbal, C. A. (VIOLCA).
210. Vistavén (1975).
211. Viviendas en Guarnición, C. A. (1975).
212. Viviendas para el Estado Monagas, C. A. (VIVIENCA) (1977).
213. Viviendas Policiales, C. A. (1977).
214. Viviendas Populares de Falcón (VIPOFALCA).
215. Zona de Compresión, C. A.
216. Zona Industrial de la Costa Oriental del Lago, C. A. (ZICOLCA).
217. Zona Industrial de Paraguana, C. A. (ZONFIPCA).

5. LISTA DE SERVICIOS AUTONOMOS SIN PERSONALIDAD JURIDICA.

1. Fondo de Financiamiento a las Exportaciones.
2. Fondo para la Capacitación Profesional del Personal de la Marina Mercante.
3. Oficina Coordinadora de la Prestación de los Servicios de Salud.



## CUARTA PARTE

### BIBLIOGRAFIA

AGUILAR M., Andrés

"Régimen legal de la industria y comercio de los hidrocarburos", en **Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales** Nos. 66-67, julio-diciembre 1976.

BARRIOS DE ACOSTA, Haydée

"Las nacionalizaciones en Venezuela. Antecedentes históricos y la Nacionalización de los servicios públicos y del hierro", en **Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración 1972-1979**, Vol. III, Tomo I de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1981, págs. 343 a 406.

BONEO, Horacio

"Una propuesta para la reconstrucción del sistema de empresas públicas venezolanas", PNUD - **Proyecto VEN-534** (multigrafiado). Caracas, marzo 1974.

BONEO, Horacio

**Las empresas estatales en América Latina**. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Versión Preliminar, 1977.

BONEO, Horacio

**Las empresas públicas en América Latina. Los últimos 20 años**. Caracas.

BOSCAN DE RUESTA, Isabel

El "Holding" en la organización del sector económico público, Caracas, 1975.

BOSCAN DE RUESTA, Isabel

"Consideraciones sobre la naturaleza jurídica de Petróleos de Venezuela", en **Revista de Derecho Público** N<sup>o</sup> 9, enero-marzo 1982, págs. 55 a 60.

BREWER-CARIAS, Allan R.

**Las Empresas Públicas en el Derecho Comparado**. Colección Monogra-

fías de la Facultad de Derecho de la Universidad Central de Venezuela, Vols. XXXVI, Caracas, 1967, 200 págs.

BREWER-CARIAS, Allan R.

**Les Entreprises Publiques en Droit Comparé.** Colección de Cursos de la Faculté Internationale pour l' enseignement du Droit Comparé, París, 1968, 120 págs.

BREWER-CARIAS, Allan R.

**Régimen jurídico de las empresas públicas en Venezuela.** Ediciones del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, 1980, 372 págs.

BREWER-CARIAS, Allan R.

"La Ley de Representación de los Trabajadores en los Institutos, Organismos de Desarrollo Económico y Empresas del Estado", en **Revista de la Facultad de Derecho**, Universidad Católica Andrés Bello, N° 4, Caracas, 1966-1967, págs. 199 a 212.

BREWER-CARIAS, Allan R.

"El Control Fiscal Externo sobre las Empresas Públicas", en **Boletín de la Biblioteca de los Tribunales del Distrito Federal**, Fundación Rojas Astudillo, Años 1967-1968, N° 17, págs. 7 a 31.

BREWER-CARIAS, Allan R.

"Le Régime des Activités Industrielles et Commerciales des Pouvoirs Publics en Droit Comparé", en **Rapports Generaux an VII Congrès International de Droit Comparé**, Acta Instituti Upsaliensis Jurisprudentiae Comparativae, Stockholm-Uppsala, 1968, págs. 484 a 565.

BREWER-CARIAS, Allan R.

Aspectos Jurídicos de las relaciones entre el Gobierno Central y las empresas del Estado", en **Revista de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas de Cooperación** N° 4, Caracas, 1974, págs. 83 a 119.

BREWER-CARIAS, Allan R.

"Gobierno y Empresas Públicas en América Latina", en **Libro del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo**, CLAD, SIAP, Buenos Aires, 1978, págs. 151 a 184.

BREWER-CARIAS, Allan R.

"Introducción al Estudio del Régimen Legal de las Empresas Públicas en Venezuela" en **Revista de la Facultad de Derecho, Universidad Católica Andrés Bello** N° 21, Caracas, 1976, págs. 83 a 120.

BREWER-CARIAS, Allan R.

"El régimen de competencia entre Empresas Públicas y Empresas Privadas en el Sistema Económico Venezolano", en **Ponencias venezolanas al X Congreso Internacional de Derecho Comparado, Universidad Central de Venezuela**, Caracas, 1978, págs. 261 a 300.

BREWER-CARIAS, Allan R.

"Las empresas públicas y las empresas privadas en el sistema económico venezolano" en **Documento multigrafiado presentado en la Mesa Redonda sobre las empresas públicas en América Latina**, organizada por la ALAP, México, noviembre 1978; y en el **Seminario sobre La empresa pública en el desarrollo industrial de Latinoamérica, el Caribe y España**, organizado por el CLAD, Madrid, febrero 1979.

BREWER-CARIAS, Allan R.

"Consideraciones sobre el Régimen Jurídico Administrativo de Petróleos de Venezuela, S. A." en **Revista de Hacienda** N° 67, Caracas, 1977, págs. 79 a 99.

BREWER-CARIAS, Allan R.

"La distinción entre las personas públicas y las personas privadas y el sentido de la problemática actual de la clasificación de los sujetos de derecho" en **Revista de la Facultad de Derecho** N° 57, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1976, págs. 115 a 136.

BREWER-CARIAS, Allan R.

"El control de las Empresas Públicas por grupos de intereses de la comunidad" en **Revista Internacional de Ciencias Administrativas**, Vol XXIII, 1967, N° 1.

CABALLERO ORTIZ, Jesús

**Les entreprises publiques en Droit Venezuelien.** Tesis presentada en la Universidad de París II para optar al Título de Doctor en Derecho, París, 1978, 2 Tomos.

CABALLERO ORTIZ, Jesús

“La participación de los trabajadores en los órganos de Dirección de las empresas públicas” en **Revista de Control Fiscal** N° 94, julio a septiembre 1979, págs. 39 a 60.

CABALLERO ORTIZ, Jesús

**Las empresas públicas en el Derecho Venezolano**, Colección Estudios Jurídicos N° 13, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1982.

CABALLERO ORTIZ, Jesús

“Comentarios a la Ley del Instituto Nacional de Canalizaciones y al cambio de política en relación a la forma de las entidades descentralizadas” en **Revista de Derecho Público** N° 1, enero-marzo 1980, págs. 83 a 89.

CABALLERO ORTIZ, Jesús

“La organización de grupos de empresas públicas” en **Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales** Nos. 82-83, octubre 1980 a marzo 1981, págs. 189 a 198.

CABALLERO ORTIZ, Jesús

“La noción de empresa pública y de empresa del Estado en el Derecho Venezolano” en **Revista de Derecho Público** N° 2, abril-junio 1980, págs. 23 a 35.

CABALLERO ORTIZ, Jesús

“El Control ejercido por la Contraloría General sobre las empresas públicas” en **Revista de Control Fiscal** N° 97, abril-junio 1980, págs. 121 a 138.

CABALLERO ORTIZ, Jesús

“Desarrollo del Sector Empresarial Público en Venezuela” en **Revista de Control Fiscal** N° 101, abril-junio 1981, págs. 67 a 105.

CABALLERO ORTIZ, Jesús

“La descentralización funcional” en **Revista de Derecho Público** N° 8, septiembre-diciembre 1981, págs. 5 a 25.

CABALLERO ORTIZ, Jesús

“Antecedentes Históricos de las empresas públicas en Venezuela” en **Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales** N° 84, abril-junio 1981, págs. 79 a 89.

CABALLERO ORTIZ, Jesús

"Comentarios sobre el criterio de distinción de los organismos previstos en el proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada" en **Revista de Control Fiscal** N° 105, abril-junio 1982, págs. 161 a 167.

CALCAÑO DE TEMELTAS, Josefina

"Las formas de integración y de control de las empresas estatales de servicio público" en **Documento presentado a la II Conferencia Venezolana de Empresas Estatales de Servicio Público**. (Multigrafiado), Caracas, 1975.

CONGRESO LATINOAMERICANO DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES.

"El Control del Sector Descentralizado de la Administración Pública Nacional", Tema 3, presentado por Venezuela al IV Congreso Latinoamericano de Entidades Fiscalizadoras Superiores, realizado en Lima el 2-11-75 en **Control Fiscal** N° 80, enero-marzo, 1976.

CONGRESO INTERNACIONAL DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES.

"El control de los organismos descentralizados de la Administración Pública", Tema 2, presentado por Venezuela en el 9° Congreso Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores celebrado en Lima en octubre de 1977, en **Control Fiscal** N° 87, octubre-diciembre 1977.

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

"El control del sector descentralizado de la Administración Pública Nacional" en **Revista de Control Fiscal** N° 80, Caracas, 1975, págs. 87 a 113.

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

"Sobre la Reforma Parcial de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República" en **Control Fiscal** N° 78.

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

"Se estudia la Ley Orgánica de Instituciones Autónomas" en **Control Fiscal y Tecnificación Administrativa** N° 19, julio 1961, Caracas.

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

"Dictámenes del Departamento Jurídico de la Contraloría General de la

República, acerca de si los presidentes, directores, gerentes y consultores de empresas y organismos públicos, pueden recibir prestaciones sociales' en **C.F.T.A. N° 59**, octubre 1970.

#### **CORPORACION VENEZOLANA DE FOMENTO**

"Extracto del Informe elaborado por el Directorio de la Corporación Venezolana de Fomento de conformidad con el Decreto 1.400 del 10 de enero de 1976" en **Gaceta Oficial Extraordinaria N° 1.935** del 4 de enero de 1977.

#### **CORPORACION VENEZOLANA DE PETROLEO**

Administración de personal en la C. V. P., Tema 7, presentado por la C. V. P. a la Primera Conferencia Venezolana sobre Empresas Públicas de Servicio Público. Caracas, 1970.

#### **FARIÑAS, Guillermo**

"Las operaciones del Banco Nacional de Ahorro y Préstamo ante la legislación de Crédito Público" en **R.F.D.**, Universidad Central de Venezuela N° 46, Caracas, 1970.

#### **GARRIDO, Juan y SOCORRO, Nelson**

**Las empresas del Estado en Venezuela.** Estudio Jurídico, Escuela Nacional de Administración y Hacienda Pública.

#### **GARRIDO ROVIRA, Juan**

"Descripción de los Institutos Autónomos de la organización administrativa venezolana", en **Revista de Derecho Público N° 4**, Caracas, 1980, págs. 110-116.

#### **GARRIDO ROVIRA, Juan**

"El Instituto Autónomo como figura de la Administración Pública Nacional Descentralizada en Venezuela", en **Revista de Derecho Público N° 3**, Caracas, 1980, págs. 23-29.

#### **GRISANTI L., Héctor**

"Fundamento constitucional del control de las Empresas del Estado", en **Revista de Control Fiscal N° 95**, Contraloría General de la República, Caracas, 1979, págs. 37-54.

#### **GRISANTI L., Héctor**

"Aspectos del Control Fiscal en las empresas del Estado" en **Repertorio Forense**, N° 4.341, Caracas, 31 de octubre 1978, págs. 1-16.

GUERRA, Luis Beltrán

“Algunas consideraciones sobre el proyecto de Ley Orgánica que reserva al Estado la Industria y Comercio de los Hidrocarburos” en **Revista de la Facultad de Derecho**. Universidad Católica Andrés Bello N° 20, Año 74-75.

LAMUS CACERES, Alberto

“El Control de Institutos y Establecimientos Nacionales Autónomos” en **Revista de Control Fiscal y Tecnificación Administrativa** N° 18, Contraloría General de la República, Caracas, 1961, págs. 2-4.

LANDAETA, Antonio

“Los Institutos oficiales autónomos en la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional” en **Cultura Jurídica**, Año 3, julio-octubre 1943, Nos. 11 y 12.

LARES MARTINEZ, Eloy

**Manual de Derecho Administrativo**. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1978, págs. 565-589.

LA ROCHE, Humberto

“Las Empresas Mixtas en Venezuela y su control por el Estado”, en **Revista de la Facultad de Derecho** N° 28, Año X, Universidad del Zulia, Maracaibo, 1970, págs. 9-32.

MADRIGAL, Roberto y SIBEL, David

**La empresa pública, selección de Inversiones en Mercado Oligopólico**. C. A. P., Caracas, noviembre 1973.

MALARET, Hely

“Origen, desarrollo y función del sistema nacional de ahorro y préstamo” en **Revista del Ministerio de Justicia**, Nos. 59-70, Caracas.

MELICH ORSINI, José

“Límites de la Intervención de la Contraloría en las Sociedades del Estado” en **Revista de Derecho Público** N° 10, abril-junio 1982, págs. 57 a 82.

MELICH ORSINI, José

“Los institutos autónomos en Venezuela. Ensayo de interpretación”. **Tesis para optar al título de Doctor en Ciencias Políticas y Sociales**. Caracas. Universidad Central de Venezuela, 1972.

MINISTERIO DE RELACIONES INTERIORES

**La Administración centralizada y la Administración descentralizada proyecto de leyes presentados por el Ejecutivo Nacional a la consideración del Congreso de la República.** Ed. M. R. I. Caracas, 1976.

MUCI ABRAHAM, José

**El Control de la gestión Administrativa.** C. G. R., Caracas, 1975.

OFICINA CENTRAL DE COORDINACION Y PLANIFICACION

**La descentralización de la actividad productora de bienes y servicios del Estado venezolano.** Caracas, 3a. publicación, abril 1977.

OFICINA CENTRAL DE COORDINACION Y PLANIFICACION

**Planificación Institucional y Sectorial de los organismos descentralizados de la Administración Pública.** Diciembre 1980.

OFICINA CENTRAL DE COORDINACION Y PLANIFICACION

**Resumen Informativo de Entidades de la Administración Pública Nacional.** 6 Tomos, Caracas, 1980.

OLIVARES BOHORQUEZ, Juan

“Los Institutos Autónomos”, en **Revista Control Fiscal y Tecnificación Administrativa** N° 10, Contraloría General de la República, Caracas, 1959, págs. 21-22.

POLANCO, Tomás

**Los institutos autónomos en Venezuela.** Libro homenaje a Enrique Sayagués Laso, Tomo IV, Madrid 1969, págs. 1.073 a 1.086.

POLANCO, Tomás

“La Administración Pública”. Universidad Central de Venezuela. **Anales de la Facultad de Derecho**, Caracas, 1951.

PONCE TORREALBA, Orlando

“Estudio retrospectivo de los hechos más trascendentales de la industria petrolera venezolana y caracterización de la nacionalización” en **Revista de Hacienda** N° 67, abril 1974.

RODRIGUEZ PEREGO, Nicolás

“Consideraciones Jurídicas sobre la organización de las empresas públicas”,

en **Revista de Control Fiscal** N° 88, Contraloría General de la República, Caracas, 1978, págs. 25-44.

RODRIGUEZ PEREGO, Nicolás

**Aspectos Jurídicos de las Empresas Públicas**. C. A. P. Dirección de Planificación Administrativa, Caracas, 1964.

RONDON DE SANZO, Hidalgard

**Teoría General de la Actividad Administrativa**, Caracas, 1981.

ROTONDARO GOMEZ, Alvaro

"El Control ejercido por la Contraloría General de la República sobre los institutos oficiales autónomos" en **Revista de la Facultad de Derecho** de la Universidad Católica Andrés Bello N° 17, años 1973-1974. Caracas.

SANSO, Benito

**Aspectos Jurídicos de la Nacionalización del Hierro en Venezuela**. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas.

SILVA CIMMA, Enrique

"La Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y las Empresas Públicas del Estado, en **Revista de Control Fiscal** N° 84, Contraloría General de la República, Caracas, 1977, págs. 101-123.

SILLERY LOPEZ DE CEBALLOS, Ricardo

"Operaciones, contratos y negocios jurídicos que puede realizar el Fondo de Inversiones de Venezuela", en **R.C.F.** N° 82, 1976.

TERRY LYNN, Karl

"Political Power and the entrepreneurial State: The reform of state Enterprises in Venezuela" en **documento presentado al National Multing of the Latin American Studies Association** (multigrafiado), Pittsburgh, abril 1979.

TINOCO, Pedro R.

Artículos sobre "El Sistema Nacional de Empresas del Estado" en **Revista Resumen**, N° 98, 21-9-75, pág. 16; N° 102, 19-10-75, pág. 31; N° 103, 26-10-75, pág. 17; N° 104, 2-11-75, pág. 21; N° 105, 9-11-75, pag. 10; N° 106, 16-11-75, pág. 16, y N° 107, 23-11-75.

TORREALBA NARVAEZ, Luis

**El Régimen Jurídico del Instituto Nacional de la Vivienda**, Libro Homenaje al Profesor Antonio Moles Caubet, Tomo I, Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Caracas, 1981, págs. 388-419.

VENEZUELA

Comisión de Administración Pública, Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional, Tomo I, Capítulo Segundo. La Reforma de la Administración Descentralizada, págs. 295 a 369.

VILORIA, Enrique

“Análisis de la experiencia de Holding de Empresas Públicas con especial referencia al caso venezolano”, en **Revista de Control Fiscal** N° 79, Contraloría General de la República, Caracas, 1975, págs. 7-53.

VILORIA, Enrique

“Las Empresas Públicas Venezolanas: Aspectos más relevantes” en **Revista de Control Fiscal** N° 100, Contraloría General de la República, Caracas, 1981, págs. 45-57.

VILORIA, Enrique

“La organización del sector empresarial público” en **Revista de Derecho Público** N° 4, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, octubre-diciembre 1980, págs. 19-26.

VILORIA, Enrique

“Las fundaciones de las empresas públicas en América Latina”, en **Revista Latinoamericana de Administración Pública**, N° 2, Bogotá, 1974, págs. 20 a 28.

VIZCAINO VITA, Francisco

“El Control de los Institutos Autónomos” en **Control Fiscal** N° 3, marzo-abril 1959.

## INDICE GENERAL



	Pág.
CONTENIDO .....	5
NOTA PRELIMINAR .....	7
<b>CAPITULO I</b>	
<b>LOS CONDICIONANTES POLITICOS DE LA CONSTITUCION Y SUS EFECTOS .....</b>	<b>11</b>
<b>I. LA REVOLUCION DEMOCRATICA DE 1958 Y LAS REGLAS DE JUEGO DEL SISTEMA POLITICO .....</b>	<b>13</b>
1. El Pacto de Punto Fijo .....	15
A. Los principios generales.....	15
B. Los compromisos políticos .....	16
C. Los compromisos de implementación .....	20
2. Las consecuencias del Pacto: la Constitución de 1961 ...	22
<b>II. LOS EFECTOS DEL ESPIRITU DEL 23 DE ENERO EN EL TEXTO CONSTITUCIONAL.....</b>	<b>27</b>
1. El establecimiento del régimen democrático de gobierno	28
A. El régimen de Gobierno Democrático .....	28
B. El régimen de libertades públicas .....	29
C. El sistema de separación de poderes .....	32

	Pág.
2. El mantenimiento del sistema democrático . . . . .	32
A. El sistema de partidos: la democracia de partidos . . .	33
B. El Estado centralizado . . . . .	35
C. La inviolabilidad de la Constitución . . . . .	45
D. La rigidez constitucional y las modificaciones: reforma y enmienda . . . . .	46
3. La reacción contra la dictadura y el poder abusivo . . . . .	48
A. El debilitamiento del Poder Ejecutivo: el sistema presidencial con sujeción parlamentaria . . . . .	49
B. El establecimiento de un sistema de controles del Poder Ejecutivo . . . . .	58
C. El establecimiento de un marco no comprometido para el sistema político-económico-social . . . . .	60
III. CONCLUSION . . . . .	63
 CAPITULO II	
<b>LA APROBACION LEGISLATIVA DE LOS CONTRATOS DE INTERES NACIONAL Y EL CONTRATO PDVSA-VEBA OEL</b>	<b>65</b>
I. LA UBICACION DEL ARTICULO 126 EN LA CONSTITU- CION Y SUS CONSECUENCIAS . . . . .	67
II. LOS CONTRATOS DE INTERES NACIONAL Y SU APRO- BACION LEGISLATIVA . . . . .	69
1. La noción del contrato de interés nacional . . . . .	70
2. La exigencia de aprobación del Congreso en los contratos de interés nacional . . . . .	74

	Pág.
3. La intervención del Congreso en los contratos de interés nacional celebrados en el sector hidrocarburos.....	77
III. EL CONTRATO CELEBRADO ENTRE PDVSA Y LA EMPRESA VEBA OEL AG Y SU CELEBRACION SIN APROBACION LEGISLATIVA.....	78
IV. CONCLUSION.....	81
 <b>CAPITULO III</b>	
<b>EL REGIMEN JURIDICO DE LA ORDENACION DEL TERRITORIO Y SU REGULACION LEGAL (INFORME) .....</b>	<b>83</b>
 <b>PRIMERA PARTE: CONSIDERACIONES GENERALES AL PROYECTO DE LEY</b>	
I. INTRODUCCION .....	85
II. LA ORDENACION DEL TERRITORIO.....	88
1. El concepto de ordenación territorial.....	88
2. Antecedentes políticos del Proyecto de Ley para la Ordenación del Territorio .....	92
3. Objetivos de la Ordenación del Territorio.....	97
A. La protección del ambiente y la conservación de los recursos naturales renovables.....	98
B. La explotación de los recursos naturales no renovables	100
C. El mejoramiento del medio rural .....	100
D. El desarrollo de los transportes.....	101
E. La localización industrial .....	102
F. El proceso de urbanización .....	102

	Pág.
G. El equipamiento físico .....	103
III. LA ORDENACION DEL TERRITORIO Y LA PLANIFICACION.....	103
1. Una nueva dimensión de la planificación .....	104
2. Los niveles de la planificación territorial.....	106
A. La política y el plan nacional .....	107
B. La planificación regional .....	110
C. Los planes urbanísticos.....	112
D. Los planes sectoriales especiales.....	114
3. Las autoridades de planificación en materia de ordenación territorial .....	115
A. Las autoridades nacionales .....	115
B. Las autoridades regionales de planificación .....	118
C. Las autoridades de planificación a nivel urbanístico .	120
IV. LA ADMINISTRACION DE LA POLITICA DE ORDENACION DEL TERRITORIO.....	121
1. El régimen vigente.....	121
2. El sistema administrativo del proyecto.....	124
A. La obligación de los planes .....	124
B. La administración general de los planes.....	125
C. La Certificación Nacional de Uso.....	126

	Pág.
D. La administración especial de los planes . . . . .	128
E. Las autoridades únicas . . . . .	129
3. El control de la ordenación del territorio . . . . .	130
A. Las autoridades de control . . . . .	130
B. Las potestades previas de control . . . . .	131
C. Las potestades sancionatorias . . . . .	133
 V. EL REGIMEN DEL DERECHO DE PROPIEDAD Y LA ORDENACION DEL TERRITORIO . . . . .	 136
1. La vinculación de la propiedad por los planes y la exclusión de indemnizaciones . . . . .	 136
2. La limitación legal a la propiedad en las Areas bajo régimen de Administración Especial y la exclusión de indemnizaciones . . . . .	 137
3. Las indemnizaciones y expropiaciones . . . . .	138
4. Las contribuciones a la propiedad . . . . .	140
 VI. CONCLUSIONES . . . . .	 140
 SEGUNDA PARTE	
 <b>PROPUESTAS DE MODIFICACION AL PROYECTO DE LEY</b>	 145
I. VINCULACION DE LA ORDENACION DEL TERRI- TORIO A LA ESTRATEGIA GENERAL DE DESA- RROLLO DEL PAIS . . . . .	 146
II. CONCEPTO DE LA ORDENACION DEL TERRITO- RIO . . . . .	 146

	Pág.
III. AMBITO DE LA ORDENACION DEL TERRITORIO	146
IV. ACTUACIONES PUBLICAS EN MATERIA DE ORDENACION DEL TERRITORIO .....	148
V. LOS PLANES DE ORDENACION DEL TERRITORIO .....	148
VI. LA SUPREMA AUTORIDAD DE LA ORDENACION DEL TERRITORIO.....	149
VII. PUBLICACION Y OBLIGATORIEDAD DE LOS PLANES .....	149
VIII. VINCULACION DE LA PLANIFICACION TERRITORIAL CON EL SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACION .....	149
IX. EL PLAN NACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.....	150
X. LOS PLANES REGIONALES DE ORDENACION DEL TERRITORIO Y LAS REGIONES.....	151
XI. CONTENIDO DE LOS PLANES REGIONALES ....	152
XII. LA JERARQUIA DEL PLAN REGIONAL Y SU DESGLOSE.....	153
XIII. LOS PLANES SECTORIALES ESPECIALES.....	153
XIV. LOS PLANES DE ORDENACION DE LAS AREAS BAJO REGIMEN DE ADMINISTRACION ESPECIAL	154
XV. LOS PLANES DE ORDENACION URBANISTICA.	158
XVI. LA ORGANIZACION INSTITUCIONAL PARA LA ELABORACION Y APROBACION DE LOS PLANES	159

	Pág.
XVII. LA COMPETENCIA DE LAS COMISIONES NACIONALES Y REGIONALES .....	160
XVIII. LA REPRESENTACION DE LAS COMISIONES ...	162
XIX. LAS SECRETARIAS TECNICAS DE LAS COMISIONES .....	162
XX. LA SIMPLIFICACION INSTITUCIONAL Y LA ELIMINACION DE LAS INTERFERENCIAS PARLAMENTARIAS .....	163
XXI. LA ELABORACION DE LOS PLANES .....	163
XXII. LAS CONSULTAS INTERSECTORIALES .....	163
XXIII. LAS AUDIENCIAS PUBLICAS .....	164
XXIV. LA ELABORACION DE LOS PLANES URBANISTICOS .....	164
XXV. LA ELABORACION DE LOS PLANES SECTORIALES ESPECIALES .....	165
XXVI. LA APROBACION DEL PLAN NACIONAL .....	165
XXVII. LA APROBACION DE LOS PLANES REGIONALES	166
XXVIII. LA APROBACION DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO DE LAS AREAS BAJO REGIMEN DE ADMINISTRACION ESPECIAL .....	166
XXIX. LA APROBACION DE LOS PLANES URBANISTICOS Y DE LOS OTROS PLANES .....	167
XXX. EL CARACTER PUBLICO DE LOS PLANES .....	167
XXXI. LA MODIFICACION DE LOS PLANES .....	167

	Pág.
XLV. EL REGIMEN URBANISTICO DE LA PROPIEDAD	179
XLVI. LAS INFRACCIONES Y SANCIONES .....	180
XLVII. LAS DISPOSICIONES TRANSITORIAS PARA LAS APROBACIONES Y AUTORIZACIONES ADMINISTRATIVAS .....	182
XLVIII. LA SIMPLIFICACION DE LAS DISPOSICIONES SANCIONATORIAS .....	183
XLIX. LA REGLAMENTACION DE LA LEY .....	183
L. DEROGACIONES .....	183
 TERCERA PARTE:	
<b>TEXTO DEL ARTICULADO DEL NUEVO PROYECTO DE LEY DE ACUERDO CON LAS MODIFICACIONES PROPUESTAS .....</b>	<b>185</b>
I. NUEVA ESTRUCTURA DEL PROYECTO DE LEY .....	185
II. TEXTO DEL NUEVO ARTICULADO DEL PROYECTO DE LEY PROPUESTO A LA COMISION .....	185
 CAPITULO IV	
<b>ASPECTOS GENERALES DEL REGIMEN MUNICIPAL Y SU REFORMA .....</b>	<b>215</b>
 PRIMERA PARTE:	
<b>ASPECTOS GENERALES DEL REGIMEN MUNICIPAL EN VENEZUELA Y BASES PARA SU REFORMA .....</b>	<b>217</b>
I. VENEZUELA COMO ESTADO FEDERAL .....	218
1. La Federación Centralista .....	218

	Pág.
2. El sistema de distribución vertical del poder .....	219
A. El Poder Público Nacional.....	220
B. El Poder Público de los Estados (Estadal).....	220
C. El Poder Público Municipal.....	221
<b>II. EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCION.....</b>	<b>222</b>
1. La autonomía municipal.....	223
A. Autonomía política .....	223
B. Autonomía normativa .....	223
C. Autonomía tributaria.....	224
D. Autonomía administrativa .....	225
2. Las competencias municipales propias .....	225
3. La organización Municipal .....	227
A. La ausencia de autonomía organizativa.....	227
B. Los principios constitucionales y su inejecución.....	228
C. El uniformismo municipal .....	229
4. El autogobierno local.....	230
<b>BASES PARA LA REFORMA DEL REGIMEN MUNICIPAL.</b>	<b>233</b>
<b>I. LA NECESARIA REFORMA DEL REGIMEN MUNICIPAL</b>	<b>233</b>
<b>II. LA SUPERACION DE LA ARTIFICIAL BASE DE POBLACION.....</b>	<b>236</b>

	Pág.
III. LA SUPERACION DEL UNIFORMISMO EN EL REGIMEN ORGANIZATIVO MUNICIPAL .....	239
IV. LA SUPERACION DEL REGIMEN COLEGIADO DE GOBIERNO Y ADMINISTRACION LOCAL.....	241
V. LA SUPERACION DEL UNIFORMISMO EN LA CONFIGURACION DE LAS ENTIDADES LOCALES .....	245
VI. LA SUPERACION DEL UNIFORMISMO DEL SISTEMA ELECTORAL DE REPRESENTACION PROPORCIONAL .	248
CONCLUSION .....	249
 SEGUNDA PARTE:	
<b>PROYECTO DE LEY DE REFORMA PARCIAL DE LA LEY ORGANICA DE REGIMEN MUNICIPAL.....</b>	<b>251</b>
 TERCERA PARTE:	
<b>PROYECTO DE LEY ORGANICA DE REGIMEN MUNICIPAL (Texto refundido).....</b>	<b>295</b>
 CAPITULO V	
<b>LA REFORMA DEL REGIMEN DEL DISTRITO FEDERAL..</b>	<b>357</b>
 PRIMERA PARTE:	
<b>EXPOSICION DE MOTIVOS DEL PROYECTO DE LA LEY ORGANICA DEL DISTRITO FEDERAL.....</b>	<b>359</b>
 SEGUNDA PARTE:	
<b>PROYECTO DE LEY ORGANICA DEL DISTRITO FEDERAL</b>	<b>363</b>

	Pág.
<b>CAPITULO VI</b>	
<b>LA REFORMA DEL REGIMEN DE LA ADMINISTRACION DESCENTRALIZADA</b> (En colaboración con Jesús Caballero Ortiz).....	397
<b>PRIMERA PARTE:</b>	
<b>EXPOSICION DE MOTIVOS DEL PROYECTO DE LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION DESCENTRALIZADA</b> .....	399
<b>SEGUNDA PARTE:</b>	
<b>PROYECTO DE LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION DESCENTRALIZADA</b> .....	417
<b>TERCERA PARTE:</b>	
<b>APENDICES</b>	
1. LISTA DE INSTITUTOS AUTONOMOS.....	431
2. LISTA DE FUNDACIONES DEL ESTADO.....	434
3. LISTA DE ASOCIACIONES CIVILES DEL ESTADO .....	436
4. LISTA DE EMPRESAS DEL ESTADO .....	437
5. LISTA DE SERVICIOS AUTONOMOS SIN PERSONALIDAD JURIDICA .....	449
<b>CUARTA PARTE:</b>	
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	451

Los textos, negativos y montaje fueron realizados por AVILA ARTE, S.A., y la impresión y encuadernación por los Talleres Gráficos del Congreso en el mes de julio de 1985.