COLECCION TEXTOS LEGISLATIVOS

Títulos publicados

1. *Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos,* con Estudios de Allan R. Brewer-Carías, Hildegard Rondón de Sansó y Gustavo Urdaneta. 4ª Ed., 1986, 216 pp.
2. *Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público,* con Estudios de Alberto Arteaga S., Allan R. Brewer-Carías, Humberto Njaim y Manuel Rachadel, 1983, 256 pp.
3. *Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio,* con Estudios de Allan R. Brewer-Carías, 1984, 144 pp.
4. *Constitución,* con Estudio de Allan R. Brewer-Carías, 1984, 248 pp.
5. *Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales,* con Estudios de Allan R. Brewer-Carías y Carlos M. Ayala Corao, 1988, 252 pp.
6. *Ley Orgánica de Ordenación Urbanística,* con Estudios de Allan R. Brewer-Carías, Cecilia Sosa Gómez, Carlos M. Ayala Corao y Humberto Romero-Muci, 1988, 280 pp.
7. *Ley Orgánica de Régimen Municipal,* con Introducción general de Allan R. Brewer-Carías, 1988, 256 pp.
8. *Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia,* con Estudios de Allan R. Brewer-Carías y Josefina Calcaño de Temeltas (en prensa).

ISBN 980-6070-24-0

Avda. Francisco de Miranda, Edif. Galipán, entrada C, piso 3, letra "D"
Apartado 17.598 - Caracas 1015-A, Venezuela
Teléfonos: 951.14.45 - 951.50.62 - 951.25.63 - 951.45.58

LEY ORGANICA DE REGIMEN MUNICIPAL

Introducción General por:

ALLAN R. BREWER-CARIAS

COLECCION TEXTOS
LEGISLATIVOS
Nº 7

EDITORIAL JURIDICA VENEZOLANA
CARACAS, 1988

I

INTRODUCCION GENERAL AL REGIMEN MUNICIPAL

por

Allan R. Brewer-Carías
Profesor Titular de la Universidad Central de Venezuela
Individuo de Número de la Academia
de Ciencias Políticas y Sociales

SUMARIO

INTRODUCCION

De acuerdo con el artículo 26 de la Constitución, la organización de los Municipios y demás entidades locales se debía regir, además de por las normas del propio Texto Fundamental, por las normas que para desarrollar los principios constitucionales establecieran las leyes orgánicas nacionales y las disposiciones legales que en conformidad con aquéllas dictasen las Asambleas Legislativas de los Estados.

Al promulgarse la Constitución de 1961, y en ausencia de las mencionadas "leyes orgánicas nacionales" reguladoras del régimen municipal, la Disposición Transitoria Primera de dicho Texto dispuso que se mantuviera "en vigencia el actual (1961) régimen y organización municipal de la República", con lo cual, los principios constitucionales del Municipio Democrático que la Constitución regulaba, hasta cierto punto quedaron pospuestos, previendo en cambio que se aplicaría el régimen municipal precedente, que era el de la autocracia, y que desconocía la propia institución local denominada "Municipio".

En lugar del Municipio, en efecto, desde 1904 se había dotado de autonomía municipal a los Distritos [1]; éstos, por tanto, eran los autónomos, existiendo a nivel de los mismos, Municipalidades con un solo órgano de actuación: los Concejos Municipales. Los Municipios que existían, como división de los Distritos, no eran autónomos ni eran por tanto "Municipios" en los términos de la Constitución. Esta situación perduró después de 1961, por la mencionada Disposición Transitoria Constitucional.

En 1978, con 17 años de atraso, se pretendió regular a nivel nacional el régimen municipal, pero ello se hizo inadecuadamente. La Ley Orgánica de Régimen Municipal de 18 de agosto de 1978 [2], en efecto, puede decirse que no actualizó ni concretizó el "Municipio" democrático que consagraba

1. Art. 7, ordinal 3º en el cual los Estados se comprometieron a garantizar la autonomía municipal de los Distritos y su independencia del Poder Político de los Estados mismos. Véase en Allan R. Brewer-Carías *Las Constituciones en Venezuela,* Madrid 1985, p. 588.
2. *Gaceta Oficial* Nº 2.297 Extra. de 18-8-78.

la Constitución, sino que lo que hizo fue regular con carácter nacional el régimen municipal (Municipalidades a nivel de Distritos) que provenía de la autocracia, prorrogando su transitoriedad (art. 163) hasta 1984 [3]. Posteriormente, mediante la reforma de la Ley Orgánica promulgada el 29 de marzo de 1984 [4] que se sancionó para permitir la elección de autoridades municipales, de nuevo, a nivel de Distritos (y no de Municipios) (art. 165), se volvió a prorrogar el régimen municipal de la autocracia hasta 1988.

Ahora bien, desde el mismo momento de la promulgación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978, se planteó la necesidad de su reforma [5], pues se tenía conciencia de que no satisfacía las aspiraciones plasmadas en la Constitución. Diversos planteamientos se formularon para su reforma, pero no se habían concretado en un Proyecto de Ley. A finales de 1983, en base a todos los estudios sobre la materia que habíamos realizado en la década anterior, elaboramos un Proyecto de Ley de Reforma que un grupo de parlamentarios presentó a la Cámara de Diputados, en enero de 1984, al iniciarse el período constitucional 1984-1989. Este Proyecto de reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal [6], acogido por la Comisión Bicameral designada para estudiarlo, fue el texto que sirvió de base fundamental para la elaboración del Proyecto de Ley de Reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal [7], discutida en las Cámaras Legislativas en el período de sesiones de 1988, y que sancionado el 9 de agosto

---

3. Véase las críticas a dicha Ley cuando aún era Proyecto, en Allan R. Brewer-Carías, "La Reforma del régimen local y el Proyecto de Ley Orgánica del Poder Municipal", Revista *Resumen*, Nº 161, Caracas 5-12-76, páginas 20 a 29, y en el libro Allan R. Brewer-Carías y Norma Izquierdo Corser, *Estudios sobre la Regionalización en Venezuela*, Caracas 1977, pp. 353 a 368. Véase además, las críticas a la Ley en Allan R. Brewer-Carías, *El Régimen Municipal en Venezuela*, Caracas 1984, pp. 167 a 197.
4. *Gaceta Oficial* Nº 3.371 Extraordinario de 2-4-84.
5. El Presidente de la República, en su discurso del 18 de agosto de 1978, al ponerle el "Ejecútese", se refirió al carácter experimental de la Ley y a la necesidad de su reforma. Véase *El Nacional*, 19-8-78, p. D-1. Véase las diversas críticas al Proyecto formuladas en noviembre de 1976, en Alfredo Peña (Entrevistas), *Democracia y Reforma del Estado*, Caracas 1978, pp. 21 y 22, y 527 a 572.
6. Dicho Proyecto, redactado por el autor, se presentó a la consideración de la Cámara de Diputados el 24-1-84 por un grupo de Diputados del Partido Social Cristiano Copei. Véase el texto en Allan R. Brewer-Carías, *Estudios de Derecho Público*, Tomo II (Labor en el Senado), 1983, Caracas 1985, pp. 251 a 253. Los planteamientos básicos que orientaron la reforma propuesta, tienen su origen en la crítica al Proyecto de Ley de 1978, formuladas en 1976, en nuestro citado trabajo, "La Reforma del régimen local y el Proyecto de Ley Orgánica del Poder Municipal". Revista *Resumen*, Nº 161, Caracas 5-12-76, p. 20 a 29. Véase, además, los planteamientos centrales que orientaron el Proyecto de Ley de Reforma en Allan R. Brewer-Carías, *Estudios de Derecho Administrativo*, Bogotá 1986, pp. 125 a 156.
7. La Comisión Bicameral la presidió el Senador Pedro París Montesinos. Véase el texto del proyecto en Congreso de la República. *Exposición de Motivos y Ley Orgánica de Régimen Municipal*. Caracas, 1978-1988.

de 1988 ha dado origen a la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 20 de septiembre de 1988 que entra en vigencia el 15 de junio de 1989 [8].

Esta reforma de 1988, puede decirse que por primera vez actualizó el Municipio democrático previsto en la Constitución, desarrollando en gran parte los principios en ella previstos. Así lo expresa su artículo 1º, cuyo texto, sin embargo, también estaba en la Ley de 1978, al declarar que la "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 la Ley.

Ahora bien, para captar la importancia de la reforma, estimamos necesario en esta Introducción general al Régimen Municipal, comenzar por analizar las bases constitucionales de dicho régimen, para luego estudiar los aspectos fundamentales del régimen establecido en la Ley de agosto de 1988: las diversas entidades locales; las competencias municipales; el gobierno y administración municipal; la hacienda pública municipal; el sistema administrativo municipal; la participacón política local; y el contencioso-administrativo municipal.

I. BASES CONSTITUCIONALES DEL REGIMEN MUNICIPAL

1. *El Municipio en la organización del Estado*

A. *Venezuela como Estado Federal*

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), lo que significa que la Federación venezolana 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 [9].

La Constitución regula, así, una Federación Centralizada, y ello sin duda, se configura como una contradicción *in terminis*, porque toda federa-

8. Véase en *Gaceta Oficial* Nº 4.054 Extraordinario de 10 de octubre de 1988. A pesar de la *vacatio legis*, sin embargo, los artículos 50, 51, 55, 58 y 69 de la Ley entraron en vigencia a partir de su publicación en la *Gaceta Oficial*, a los efectos de la elección de los representantes de los órganos de los poderes públicos municipales, en concordancia con lo establecido por la Ley Orgánica del Sufragio.
9. Véase Allan R. Brewer-Carías, *Instituciones Políticas y Constitucionales*, Caracas 1985, Tomo I, pp. 597 y ss.

ción 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 [10].

En efecto, 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 centrífugas y centrípetas que actuaron en nuestro país, 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 [11]. Esta Constitución es de las pocas de América Latina que utiliza ese término, Poder Municipal, con el cual se buscó 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 previsto en la Constitución de 1961, de una federación "en los términos que la Constitución consagra" [12].

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 centrífugas y centrípetas, que ha conducido a la figura actual, de una federación centralizada, contradictoria, formalmente federal con instituciones centralistas.

---

10. Véase sobre la evolución del federalismo venezolano: Allan R. Brewer-Carías, *Cambio Político y Reforma del Estado en Venezuela*, Madrid 1975, pp. 123 a 154.
11. El artículo 6 de la Constitución dividió el Poder Público, "en Legislativo, Ejecutivo, Judicial y *Municipal*". Véase en Allan R. Brewer-Carías, *Las Constituciones de Venezuela, cit.*, p. 363.
12. Véase Allan R. Brewer-Carías, "El desarrollo institucional del Estado centralizado en Venezuela (1899-1935) y sus proyecciones contemporáneas " en: *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, Nº 227, Madrid 1985, pp. 487 a 514; y Nº 228, Madrid 1985, pp. 695 a 726.

B. *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, estadal y municipal.

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. Así, 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, titular del Poder Nacional.

Existe un segundo nivel de distribución del Poder Público que es el nivel estadal, conformado por veinte Estados. Además, en este segundo nivel existe 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. Por ello, esa autonomía, en gran medida 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 estadal (Art. 17, Ord. 7), 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 Estadal, es decir, a los Estados de la Federación. Sin embargo, es tan extensa la enumeración de las competencias nacionales (Art. 136) y municipales (Art. 30) 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 [13].

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 encontrarlas y definirlas, los Estados dependen totalmente desde el pun-

13. Véase Allan R. Brewer-Carías, *Instituciones... cit.*, Tomo I, pp. 625 y ss.

to de vista financiero del Poder Nacional, a través de una partida del Presupuesto Nacional, que se denomina "Situado Constitucional" [14], equivalente al 15 por ciento de los ingresos ordinarios y que se reparte entre los Estados, el Distrito Federal y los Territorios Federales. 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 originaria que eran los Estados.

El tercer nivel de descentralización político-territorial, además del nivel nacional y del nivel estadal, 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 este 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 cuotaparte 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. De allí que el Municipio sea una persona jurídico-territorial, producto de la descentralización política, como expresamente lo reconoce el artículo 25 de la Constitución y lo repite el artículo 3 de la Ley Orgánica.

En definitiva, el esquema de nuestra Federación centralizada 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 en el nivel intermedio, 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 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.

---

14. Artículo 229 de la Constitución.

2. *El Municipio en la Constitución*

El Municipio es definido en la Constitución como "la unidad política primaria y autónoma en la organización nacional" (art. 25), lo que repite el artículo 3 de la Ley Orgánica. 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. En esta forma es, en nuestro país, 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.

Por ello, para caracterizar el Municipio en la Constitución debemos analizar 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 [15].

A. *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, en el cual se prescribe que la autonomía del Municipio comprende la elección de sus propias autoridades; la libre gestión en las materias de su competencia; la creación, recaudación e inversión de sus propios ingresos; y además, la garantía de que los actos municipales sólo pueden ser revisados por los tribunales. Estos principios, además, los repite el artículo 10 de la Ley Orgánica.

---

15. Véase Allan R. Brewer-Carías, *El Régimen Municipal en Venezuela*, Caracas 1984, pp. 15 y sigts.

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 (art. 27), lo que repite la Ley Orgánica (art. 3).

Por eso, en la Constitución venezolana no se concibe el Municipio sin su autonomía, políticamente hablando, es decir, sin su carácter democrático representativo, lo que conduce a que sus autoridades o representantes, los concejales y alcaldes, sean electos por votación universal, directa y secreta. Por ello, la vieja figura de los Prefectos que en el régimen municipal de los Distritos autónomos antes de 1961 tenían algunas funciones "ejecutivas" municipales, a partir de la promulgación de la Constitución fueron progresivamente "desmunicipalizados".

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 (art. 4 de la Ley Orgánica), en nuestro país, tienen carácter de leyes locales y así lo ha reconocido la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia desde hace ya varias décadas [16]. Es decir, las normas que los Concejos Municipales producen, tienen carácter de ley en relación, por supuesto, con las materias propias de la competencia municipal. De lo contrario no se entendería, por ejemplo, cómo mediante ellas se pueden establecer impuestos, lo cual está reservado a la ley (art. 224 de la Constitución). Esta competencia normativa, además, se ejerce con entera autonomía, en el sentido de que no está sujeta a la Ley Nacional o Estadal 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.

Además, conforme a la Ley Orgánica y en virtud precisamente de la autonomía municipal, "las ordenanzas, reglamentos, decretos, acuerdos y resoluciones que dicten los órganos municipales conforme a su competencia, son de obligatorio cumplimiento por parte de los particulares, las autoridades nacionales, estadales, distritales, municipales y locales" (art. 9).

16. Véase Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1939-1974* y *Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo II, Caracas 1976, pp. 278 y sigts.

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 normativa 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, denunciadas tanto por los Municipios como por el Poder Nacional, en el sentido de que se considera que hay invasión de competencias o 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 [17].

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 tiene 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.

---

17. Idem, pp. 246 y sigts.

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 lo tanto, la posibilidad de invertir los ingresos municipales en la forma como lo juzguen conveniente, sin intervención alguna del Poder Nacional o del Poder Estadal.

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 asigna a los Estados y que éstos, a su vez, deben transferir, en un porcentaje, a los Municipios. En este caso, la Ley nacional de coordinación de la inversión del Situado Constitucional con los planes administrativos desarrollados por el Poder Nacional, 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 ella lo deben invertir coordinadamente con planes desarrollados por los Estados [18].

B. *La garantía de la autonomía*

La autonomía de los Municipios, tal como se ha señalado, es un principio constitucional fundamental derivado de la distribución vertical del Poder Público que caracteriza nuestra forma de Estado. Por ello, la propia Constitución establece la garantía de dicha autonomía al prescribir, que "los actos de los Municipios no podrán ser impugnados sino por ante los órganos jurisdiccionales" de conformidad con la Constitución y las leyes (art. 29); garantía que se repite en la Ley Orgánica (art. 10).

En consecuencia, en Venezuela no existe ninguna forma de control de tutela de carácter administrativo o político, por parte de la República o de los Estados sobre los Municipios, siendo sólo posible que por ley se extiendan las funciones de la Contraloría General de la República a las administraciones municipales, "sin menoscabo de la autonomía que a éstas *garantiza* la Constitución" (art. 235), lo cual se ha hecho por la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

Por otra parte, la garantía de la autonomía municipal también se configura como una garantía objetiva de orden constitucional, en el sentido de que las invasiones de competencias y lesiones a la autonomía por parte de

18. Art. 20. Véase el texto de la Ley en *Gaceta Oficial* Nº 2.715 Extra. de 30-12-84.

los órganos de la República y de los Estados, se consideran usurpación de funciones y autoridad, cuyos actos son nulos (Art. 121 C.) y pueden ser anulados por la Corte Suprema de Justicia (Art. 215 C.) y los tribunales contencioso-administrativos (Art. 15 LORM) [19].

Ello no obsta, sin embargo, para que la Administración Nacional o la del Estado puedan ejecutar obras o prestar servicios de carácter local, o mejorarlos cuando al Municipio al cual competan, no las construya o preste, o lo haga de manera deficiente, pero siempre "en conformidad con los planes y programas del respectivo Municipio" (Art. 11 LORM).

Sin embargo, a los Municipios no se les puede obligar a pagar total o parcialmente obras o servicios que no hayan sido construidos o prestados mediante contrato o convenio pactado por ellos (Art. 12 LORM).

C. *Las competencias municipales propias de la vida local*

Ahora bien, toda esta autonomía política, normativa, tributaria y administrativa garantizada constitucionalmente, no tendría sentido si no hay una asignación de competencias propias al Municipio para que aquélla sea ejercida. Es por ello que la Constitución consagra directamente 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 dicha norma.

En efecto, la Constitución establece como competencia de los Municipios, las *materias propias de la vida local*, y agrega además, que éstos 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 a intereses propios de la entidad, pero que se enuncian pura y 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, pues 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).

19. Véase Allan R. Brewer-Carías, *El Régimen Municipal...*, *cit.*, pp. 159 y ss.

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 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 [20].

D. *La organización municipal*

a. *La atenuación de la 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 tan nítidamente prevista en materia 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 la 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 que en cada Estado de la Federación deben desarrollar los principios de organización municipal conforme a los cuales, los Municipios de cada Estado deben organizarse.

---

20. Véase Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema...*, *cit.*, Tomo II, pp. 246 y sigts.

Esta jerarquía ha sido precisada por la propia Ley Orgánica de 1988, al prescribir su artículo 14 que los Municipios y demás Entidades Locales se regirán:

1. Por la Constitución de la República;
2. Por la presente Ley Orgánica;
3. Por las Leyes Orgánicas y Ordinarias que les sean aplicables conforme a la Constitución;
4. Por las leyes que dicten las Asambleas Legislativas en desarrollo y ejecución de la Constitución y de la presente Ley Orgánica;
5. Por lo establecido en las Ordenanzas y demás instrumentos jurídicos municipales.

Por supuesto, esta jerarquía implica prelación de normas, lo que reafirma el artículo 184 de la Ley Orgánica al indicar que:

> Las normas de la presente Ley se aplicarán con preferencia a las leyes estadales, ordenanzas y demás instrumentos jurídicos municipales.

b. *Los principios constitucionales*

La Constitución establece en esta forma, una serie de principios de organización de los Municipios que, sin embargo, no habían sido llevados a la práctica. Con la nueva Ley de 1988, en todo caso, se sientan las bases para que ello sea posible.

Ante todo ha de destacarse el principio de organización municipal que debe derivar del carácter de unidad política *primaria* de la entidad municipal, y que exige su instauración en niveles adecuados para la participación ciudadana y el ejercicio de la democracia local.

Contrariamente a este principio, sin embargo, la tradición de los Distritos Autónomos creados en 1904, había hecho que las Municipalidades del país, precisamente por existir a nivel de los Distritos, se hubieran organizado con superficies territoriales excesivamente amplias. Esta tradición la siguió la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978, al exigir que para que pudieran crearse Municipios era necesaria una población mínima de 12.000 habitantes y un centro poblado no menor de 2.500 que le sirviera de asiento a sus autoridades (Art. 15), razón por la cual, las Asambleas Legislativas que a partir de 1983 crearon los Municipios autónomos en lugar de los antiguos Distritos Autónomos, en general, lo que hicieron fue cambiarle a éstos de nombre (Distrito por Municipio), conservando el mismo ámbito territorial.

La reforma de 1988 ha reducido la población mínima de los Municipios a 10.000 habitantes (Art. 18, Ord. 1), con lo cual, sin embargo, no se podría lograr la posibilidad de establecer el Municipio como la mencionada entidad política y primaria. Diez mil habitantes podría ser una cifra suficiente si se piensa en los Municipios de los centros urbanos densamente poblados, pero es evidentemente insuficiente para ubicar territorialmente a los Municipios democráticos en el resto del territorio, formados por áreas rurales, donde en definitiva debería estar la mayoría numérica de las autoridades locales. Si la Ley se hubiera limitado a prever pura y simplemente esta exigencia de población basada en esta cifra excesivamente alta y arbitrariamente establecida, por lo demás, ello hubiera impedido el desarrollo del Municipio como entidad local primaria en las áreas rurales del país. Sin embargo, el legislador de 1988, afortunadamente, acogió la propuesta de reforma que habíamos formulado en 1984 [21], y estableció que en sustitución de ese número de habitantes, podía optarse para establecer un Municipio, aun con una población menor, cuando lo justificara "la existencia de un grupo social asentado establemente con vínculos de vecindad permanentes".

En esta forma, el Municipio, a partir de 1988, podría ser efectivamente, la entidad política primaria dentro de la organización nacional, conforme a la Constitución, pudiendo tener cualquier base de población siempre que se trate de un grupo social asentado establemente con vínculos de vecindad permanentes. Queda, en todo caso, el límite de los 2.500 habitantes del centro poblado que le sirva de asiento a sus autoridades.

Por otra parte, en materia de organización municipal, como lo pauta la Constitución (Art. 27), deberían establecerse regímenes diferentes para los Municipios según su situación geográfica, su población, su desarrollo, su carácter urbano, o su carácter rural, etc. En contraste, sin embargo, desde el establecimiento de los Distritos Autónomos (1904), el régimen municipal en Venezuela ha estado signado por un chocante uniformismo que provoca que no existan diferencias entre los diversos tipos de Municipios. Todos han tenido el mismo régimen organizativo: el de las grandes ciudades y el pequeño Municipio rural, estableciéndose solamente diferencias en relación a la población de la entidad [22].

---

21. Véase la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley Orgánica de Régimen Municipal, en Allan R. Brewer-Carías, *Estudios de Derecho Público*, Tomo II. (Labor en el Senado 1983), Caracas 1984, pp. 235 a 239.

22. Por ello, otro de los criterios de la reforma que propusimos en 1984, estaba basado en la crítica al excesivo uniformismo en el régimen organizativo municipal, *Idem*, pp. 239 y sigts.; que la propia Exposición de Motivos de la Constitución de 1961 destacaba. Véase en *Revista de la Facultad de Derecho*, UCV., Nº 21, Caracas 1961 p. 378.

Por otra parte, hasta 1988 no se habían desarrollado los preceptos constitucionales que admiten otras entidades locales distintas al Municipio. Tanto el artículo 17, ordinal 2º como el artículo 26, en efecto, hablan del Municipio y *demás entidades locales,* y el artículo 28 habla de la agrupación de Municipios en Distritos y de las Mancomunidades. La Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978 sólo reguló los Distritos Metropolitanos y las Mancomunidades como agrupaciones voluntarias de Municipios, aun cuando la propia Constitución daba pie para la agrupación forzosa de Municipios en Distritos Municipales. Nada de esto se desarrolló en la Ley Orgánica de Régimen Municipal, lo cual siguió con el uniformismo de considerar al Municipio como la sola entidad local, a pesar de las normas en materia de Mancomunidades y Distritos Metropolitanos, lo cual ahora ha subsanado la reforma de 1988.

E. *El autogobierno 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 de 1978 había regulado como único órgano de gobierno municipal a los Concejos Municipales (Art. 30), y era ese cuerpo representativo municipal, de carácter colegiado, el que era electo, y así había sido en nuestro país desde la década de los 30, con la interrupción de los años de la dictadura de Pérez Jiménez (1948-1958). A partir de la reforma de 1988, se estableció una separación orgánica de poderes, con la creación de la figura del Alcalde como autoridad ejecutiva, también electa.

Ahora bien, desde 1958, el sistema de elección que se ha utilizado para estructurar el cuerpo colegiado del Municipio, ha sido el sistema de representación proporcional de las minorías, mediante listas cerradas y bloqueadas, 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 [23] sobre la posibilidad de establecer el sistema de elección uninominal para los concejales, e

23. Véase las diversas opiniones en Alfredo Peña (Entrevistas), *Democracia y Reforma del Estado,* Caracas 1979, pp. 529 y ss.

La reforma de 1988 ha reducido la población mínima de los Municipios a 10.000 habitantes (Art. 18, Ord. 1), con lo cual, sin embargo, no se podría lograr la posibilidad de establecer el Municipio como la mencionada entidad política y primaria. Diez mil habitantes podría ser una cifra suficiente si se piensa en los Municipios de los centros urbanos densamente poblados, pero es evidentemente insuficiente para ubicar territorialmente a los Municipios democráticos en el resto del territorio, formados por áreas rurales, donde en definitiva debería estar la mayoría numérica de las autoridades locales. Si la Ley se hubiera limitado a prever pura y simplemente esta exigencia de población basada en esta cifra excesivamente alta y arbitrariamente establecida, por lo demás, ello hubiera impedido el desarrollo del Municipio como entidad local primaria en las áreas rurales del país. Sin embargo, el legislador de 1988, afortunadamente, acogió la propuesta de reforma que habíamos formulado en 1984 [21], y estableció que en sustitución de ese número de habitantes, podía optarse para establecer un Municipio, aun con una población menor, cuando lo justificara "la existencia de un grupo social asentado establemente con vínculos de vecindad permanentes".

En esta forma, el Municipio, a partir de 1988, podría ser efectivamente, la entidad política primaria dentro de la organización nacional, conforme a la Constitución, pudiendo tener cualquier base de población siempre que se trate de un grupo social asentado establemente con vínculos de vecindad permanentes. Queda, en todo caso, el límite de los 2.500 habitantes del centro poblado que le sirva de asiento a sus autoridades.

Por otra parte, en materia de organización municipal, como lo pauta la Constitución (Art. 27), deberían establecerse regímenes diferentes para los Municipios según su situación geográfica, su población, su desarrollo, su carácter urbano, o su carácter rural, etc. En contraste, sin embargo, desde el establecimiento de los Distritos Autónomos (1904), el régimen municipal en Venezuela ha estado signado por un chocante uniformismo que provoca que no existan diferencias entre los diversos tipos de Municipios. Todos han tenido el mismo régimen organizativo: el de las grandes ciudades y el pequeño Municipio rural, estableciéndose solamente diferencias en relación a la población de la entidad [22].

---

21. Véase la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley Orgánica de Régimen Municipal, en Allan R. Brewer-Carías, *Estudios de Derecho Público*, Tomo II. (Labor en el Senado 1983), Caracas 1984, pp. 235 a 239.

22. Por ello, otro de los criterios de la reforma que propusimos en 1984, estaba basado en la crítica al excesivo uniformismo en el régimen organizativo municipal, *Idem*, pp. 239 y sigts.; que la propia Exposición de Motivos de la Constitución de 1961 destacaba. Véase en *Revista de la Facultad de Derecho*, UCV., Nº 21, Caracas 1961 p. 378.

Por otra parte, hasta 1988 no se habían desarrollado los preceptos constitucionales que admiten otras entidades locales distintas al Municipio. Tanto el artículo 17, ordinal 2º como el artículo 26, en efecto, hablan del Municipio y *demás entidades locales,* y el artículo 28 habla de la agrupación de Municipios en Distritos y de las Mancomunidades. La Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978 sólo reguló los Distritos Metropolitanos y las Mancomunidades como agrupaciones voluntarias de Municipios, aun cuando la propia Constitución daba pie para la agrupación forzosa de Municipios en Distritos Municipales. Nada de esto se desarrolló en la Ley Orgánica de Régimen Municipal, lo cual siguió con el uniformismo de considerar al Municipio como la sola entidad local, a pesar de las normas en materia de Mancomunidades y Distritos Metropolitanos, lo cual ahora ha subsanado la reforma de 1988.

E. *El autogobierno 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 de 1978 había regulado como único órgano de gobierno municipal a los Concejos Municipales (Art. 30), y era ese cuerpo representativo municipal, de carácter colegiado, el que era electo, y así había sido en nuestro país desde la década de los 30, con la interrupción de los años de la dictadura de Pérez Jiménez (1948-1958). A partir de la reforma de 1988, se estableció una separación orgánica de poderes, con la creación de la figura del Alcalde como autoridad ejecutiva, también electa.

Ahora bien, desde 1958, el sistema de elección que se ha utilizado para estructurar el cuerpo colegiado del Municipio, ha sido el sistema de representación proporcional de las minorías, mediante listas cerradas y bloqueadas, 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 [23] sobre la posibilidad de establecer el sistema de elección uninominal para los concejales, e

23. Véase las diversas opiniones en Alfredo Peña (Entrevistas), *Democracia y Reforma del Estado,* Caracas 1979, pp. 529 y ss.

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 del Concejo Municipal, sino sólo del órgano de representación municipal, y además, que la representación proporcional sólo sería un principio constitucional obligatorio si las elecciones municipales se realizan en circunstancias plurinominales, pero por supuesto, no si éstas son uninominales. 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 Nº 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 al Congreso Nacional. En esta forma, en la actualidad, conforme a esta Enmienda Constitucional Nº 2, expresamente se permite el cambio del sistema de escrutinio a nivel de elecciones locales, y la sustitución del de representación proporcional de las minorías. Hasta 1988, sin embargo, no había sido posible adoptar esta reforma.

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 circunscripciones plurinominales con 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 plurinominales 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 cerradas y bloqueadas sin posibilidad alguna de cambio o escogencia por parte del elector.

Ha sido esta crisis de representatividad la que ha conducido a que se haya venido planteando la posibilidad de establecer otros sistemas de elección.

Por otra parte, debe destacarse que 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 cinco 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 cinco años, aun cuando no menores de dos años (Art. 135), con lo cual podría haber un proceso de elección a mitad de período en las entidades locales, lo cual también ha sido otra reforma que se ha discutido nacionalmente. En este sentido, la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978 estableció un período, en la práctica, de cinco años (Art. 173), aun cuando previó teóricamente que habría dos períodos legales municipales: uno de tres años y otro de dos años (Art. 33). Sin embargo, al establecer en una Disposición Transitoria (Art. 173) que para que ello se actualizase era necesario un acuerdo de las dos terceras partes de los miembros del Congreso, en la práctica el período municipal siguió siendo de cinco años. La reforma de la Ley Orgánica de 1988, nada aportó en este sentido sino que más bien precisó, definitivamente que "el período de los poderes públicos municipales será de cinco (5) años", apartándose de lo que había sido una de las exigencias de reforma ventiladas en la oponión pública en relación a la reducción del mandato de las autoridades municipales, para permitir la elección municipal a mitad del período constitucional nacional.

F. *El principio de la legalidad*

Por supuesto, como todas las entidades estatales, el Municipio y las diversas entidades locales están sometidas al principio de legalidad, conforme al cual, todas sus actuaciones deben realizarse conforme a normas preestablecidas [24]; principio que tiene su fuente última en el artículo 117 de la Constitución, conforme al cual "La Constitución y las leyes definen las atribuciones del Poder Público, y a ellas debe sujetarse su ejercicio".

La Ley Orgánica, por otra parte, precisa, como se ha señalado, en su artículo 14, la jerarquía de las fuentes de la legalidad en relación a los Municipios y demás entidades locales; y además, en una norma sin precedentes en el ordenamiento jurídico establece expresamente que "Los Municipios y demás entidades locales estarán sujetos a derecho en todas sus

24. Véase Allan R. Brewer-Carías, *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana,* Caracas 1964, pp. 23 y ss.

actividades" (Art. 15), con lo que se reafirma expresamente el principio de la Legalidad, ampliando por supuesto la enumeración de las fuentes del artículo 14, e incorporando dentro de dicho principio (sometimiento al *derecho*), a los principios generales del derecho administrativo [25].

En todo caso, y conforme a lo previsto en el artículo 1º de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, este texto rige para los Municipios, formando parte de las fuentes de legalidad de los mismos, en cuanto les sea aplicable.

La consecuencia fundamental del principio de la Legalidad, por supuesto, es la necesaria existencia del control judicial de la actuación de las entidades locales, para constatar, precisamente, la sujeción al derecho en todas las actuaciones de las mismas, lo que precisa el artículo 15 de la Ley Orgánica al prescribir que:

> "Corresponde a los órganos jurisdiccionales que determine la Ley, el conocimiento de los recursos que se interpongan para el control de la constitucionalidad y legalidad de las Ordenanzas, Reglamentos, Acuerdos y demás actos administrativos de los Municipios y otras Entidades Locales".

Estos órganos son, la Corte Suprema de Justicia para el control de la constitucionalidad de los actos municipales y en general para el control judicial de las Ordenanzas [26]; y los Tribunales Superiores con competencia en lo contencioso-administrativo, para el control de la legalidad de los demás actos municipales [27].

II. LAS DIVERSAS ENTIDADES TERRITORIALES LOCALES

Hemos analizado anteriormente los principios constitucionales relativos al Municipio, como entidad local por excelencia. Sin embargo, como hemos dicho, la Constitución, a pesar de que destina su Capítulo IV del Título I a regular a "los Municipios", no reduce las entidades territoriales locales a éstos, sino permitió afirmar que, además de los Municipios, debía haber otras entidades locales [28].

---

25. Véase la justificación de esta norma en la intervención del autor en el Senado, el día 23 de febrero de 1988. *Diario de Debates.* Senado 1988.
26. Arts. 42, ord. 3 y 112, LOCSJ.
27. Art. 181 LOCSJ.
28. Véase Allan R. Brewer-Carías, *El Régimen Municipal en Venezuela,* Caracas 1984, pp. 25 y sigts.; y en *Instituciones Políticas y Constitucionales, cit.,* Tomo II, p. 30.

En efecto, el artículo 26 de la Constitución se refiere a "la organización de los Municipios y demás *entidades locales*", al prescribir las fuentes legales de las mismas. Por su parte, el artículo 28 se refiere a dos entidades locales distintas al Municipio: los Distritos y las Mancomunidades. Además, en el artículo 17 de la Constitución, en el cual se regula la competencia de los Estados, se le atribuye la siguiente, en el ordinal 2º:

> La organización de sus Municipios y *demás entidades locales,* y su división *político-territorial,* en conformidad con esta Constitución y las leyes nacionales.

De conformidad con estas normas, por tanto, la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1988, al establecer los principios de la organización municipal, distinguió cinco tipos de entidades territoriales locales: los Municipios, los Distritos Municipales y Metropolitanos, las Parroquias y las Mancomunidades (Art. 13).

Acogió así la reforma de 1988 la propuesta que habíamos formulado en 1984 [29] respecto del escalonamiento de las entidades locales, de manera que por encima del Municipio se pueden organizar los Distritos Municipales y por debajo, las Parroquias.

De esta manera el artículo 13 de la Ley Orgánica establece que las entidades locales son:

1º Los Municipios;
2º Los Distritos Municipales;
3º Los Distritos Metropolitanos;
4º Las Parroquias;
5º Las Mancomunidades.

En particular, respecto de los Municipios, los Distritos Municipales y los Distritos Metropolitanos la Ley Orgánica exige que deben disponer de los recursos económicos propios, suficientes para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones que les atribuya la Ley (Art. 16).

1. *Los Municipios*

A. *Creación y fusión*

Los Municipios son las colectividades territoriales básicas en las cuales se divide el territorio nacional. El territorio que corresponda a cada uno

29. Véase la Exposición de Motivos del Proyecto en: Allan R. Brewer-Carías, *Estudios de Derecho Público,* Tomo II, (Labor en el Senado), *cit.,* pp 245 y sigts.

de ellos, y por tanto su creación, se debe determinar por la Asamblea Legislativa del Estado respectivo. Esta debe asimismo determinar el territorio que corresponda a las demás entidades locales territoriales que estén en la jurisdicción del respectivo Estado (Art. 17).

La única excepción la constituyen los Municipios Libertador y Vargas del Distrito Federal, creados por la Ley Orgánica del mismo de 1986 [30]. Estos Municipios al igual que los de los Territorios Federales, sin embargo, se rigen por la Ley Orgánica de Régimen Municipal "en todo aquello no contemplado como régimen especial en las Leyes Orgánicas de dichas entidades" (Art. 2).

a. *Requisitos*

Para la creación de un Municipio, conforme a lo expresado en el artículo 18 de la Ley Orgánica, *deben concurrir* las siguientes circunstancias:

1º Una población no menor de diez mil (10.000) habitantes, o la existencia de un grupo social asentado establemente con vínculos de vecindad permanentes;
2º Un territorio determinado;
3º Un centro de población no menor de dos mil quinientos (2.500) habitantes, que sirva de asiento a sus autoridades; y,
4º Capacidad para generar recursos propios, suficientes para atender los gastos de gobierno, administración y prestación de los serservicios mínimos obligatorios.

Para la determinación de la suficiencia de los recursos fiscales del Municipio, la Asamblea Legislativa correspondiente debe considerar "la base económica de la comunidad y su capacidad para generar recursos propios". La Ley Orgánica exige, a los fines de esta determinación, que la Asamblea solicite "*obligatoriamente* a los organismos de desarrollo de la región el estudio técnico repsectivo". (Art. 18).

Se destaca de esta norma, la posibilidad de que un Municipio se establezca en un territorio con población menor de los 10.000 habitantes, siempre que exista un grupo social asentado establemente con vínculos de vecindad, con lo que se ha abierto la posibilidad de establecer con criterios sociológicos las entidades locales, como unidades políticas primarias [31].

En todo caso, la declaratoria de creación de los Municipios que reúnan los requisitos establecidos en el artículo 18 de la Ley Orgánica corresponde

30. Véase *Gaceta Oficial* Nº 3.944 Extra. de 30-12-86.
31. Véase la propuesta en este sentido en: Allan R. Brewer-Carías, *Estudios de Derecho Público*, Tomo II (Labor en el Senado 1983), *cit.*, pp. 236 y sigts.

exclusivamente a las Asambleas Legislativas, las cuales deben hacer su pronunciamiento razonado dentro del período anual de sesiones en el cual haya sido introducida la solicitud correspondiente.

En cuanto a la fusión de Municipios, el artículo 19 de la Ley Orgánica prescribe que dos o más Municipios pueden constituir uno solo "cuando la fusión sirva para atender con mayor eficacia la administración y prestación de los servicios públicos".

b. *Iniciativa*

La iniciativa para la creación de un Municipio o para la fusión de dos o más de los existentes, conforme al artículo 20 de la Ley Orgánica, corresponde:

1º A los ciudadanos inscritos en el Registro Electoral Permanente, en número no menor del veinte por ciento (20%) y que residan en la jurisdicción de la comunidad o comunidades interesadas;

2º A la Asamblea Legislativa; o

3º A los Concejos Municipales interesados.

c. *Decisión y efectos*

Conforme al mismo artículo 20 de la Ley Orgánica, la decisión se debe tomar con el voto favorable de las dos terceras (⅔) partes de los integrantes de la Asamblea Legislativa correspondiente. En esa misma decisión se debe, además, fijar el centro de población que debe servir de capital y sede de las autoridades de la nueva entidad.

En todo caso, la creación o fusión de Municipios, sólo puede entrar en vigencia en el siguiente período municipal.

B. *El régimen transitorio*

La Ley Orgánica, en la reforma de 1988, estableció el régimen transitorio para el funcionamiento de los Municipios con motivo de su creación o fusión, colmando así una laguna que existía en el texto de 1978.

Este régimen prevé, primero, una *Comisión* para el deslinde de los asuntos patrimoniales; y una Junta Administradora para la conducción de la entidad en lo que resta del período municipal en el cual se tome la decisión.

a. *La Comisión para asuntos patrimoniales*

De acuerdo al artículo 23 de la Ley Orgánica, en los casos de creación de un Municipio y dentro del lapso de los treinta (30) días hábiles siguientes a la publicación de la Ley de su creación, la Asamblea Legislativa debe nombrar una *Comisión* compuesta por dos (2) de sus integrantes, uno de los cuales la presidirá; un representante de la Contraloría General del Estado y un representante de cada Concejo Municipal de los Municipios interesados, a fin de elaborar un Inventario de la Hacienda Pública del Municipio del cual formaba parte el nuevo Municipio. Efectuado el Inventario, se debe distribuir entre las dos entidades municipales lo que corresponde a cada una de ellas. La Comisión puede recomendar que los bienes que para la fecha de publicación de la Ley que crea el nuevo Municipio, sirvan o estén afectados a la prestación de servicios públicos municipales en la nueva entidad, sean asignados a ésta. En la asignación de bienes inmuebles a los Municipios, se debe tomar en cuenta la ubicación territorial.

En todo caso, el nuevo Municipio no será responsable del pago de las indemnizaciones laborales que pudieren corresponder al personal que para la fecha de su creación preste o hubiere prestado servicios al Municipio matriz, que asumirá el pago de dicha obligación.

En cuanto a las demás obligaciones, éstas deben ser distribuidas en proporción al monto de su respectiva cuota de bienes asignados, conforme a lo determinado por la Asamblea Legislativa. Tales obligaciones deben incluirse en los presupuestos municipales correspondientes.

En todo caso, las obligaciones derivadas de contratos cuya ejecución afecte presupuestariamente al Municipio creado, deben ser presentadas, acompañadas del correspondiente corte de cuenta y de los respectivos documentos probatorios, para su reconocimiento por las autoridades administrativas del nuevo Municipio.

Por último, debe señalarse que el artículo 23 de la Ley Orgánica exige que la Comisión de asuntos patrimoniales, dentro de los ciento ochenta (180) días siguientes a su instalación, presente Informe a la Asamblea Legislativa para que ésta, por Acuerdo, tome la decisión que corresponda.

b. *La Junta Administradora*

En cuanto al funcionamiento transitorio de la entidad en lo que reste del período municipal en el cual se tome la decisión respectiva por la Asamblea Legislativa, el artículo 21 de la Ley Orgánica establece que en los casos de creación de un nuevo Municipio, con parte del territorio de uno

o más de los existentes, o por la fusión de uno o más de ellos, la Asamble Legislativa correspondiente que lo decida debe designar una *Junta Adm nistradora* que debe ejercer, en la jurisdicción del nuevo Municipio, la funciones, atribuciones y deberes que el ordenamiento jurídico nacional estatal y municipal asigna a la Junta Parroquial. Esta Junta Administradora así, debe proceder a la organización administrativa de los servicios del Mu nicipio y debe preparar los proyectos de Instrumentos Jurídicos para qu sean discutidos por el Concejo Municipal que resulte electo en la juris dicción.

Conforme a la Ley Orgánica (Art. 21), la Junta Administradora deb estar integrada por cinco miembros postulados por el Concejo Municipa matriz, cuidando que en ella estén representados los Partidos o Grupos d electores con representación en el Concejo; y dura en sus funciones hast la juramentación de las autoridades municipales electas en las eleccione correspondiente.

La Junta Administradora debe iniciar sus gestiones dentro de los die (10) días siguientes a su juramentación y debe elegir, de entre sus inte grantes, un Presidente y designar también un Secretario de fuera de su seno (Parágrafo Unico, Art. 21). Además, debe nombrar el representante de nuevo Municipio ante la Comisión patrimonial prevista en el artículo 2 de esta Ley. (Parágrafo segundo, Art. 21).

Al juramentarse esta Junta, la Junta Parroquial existente en la capi tal del nuevo Municipio debe cesar en sus funciones. (Parágrafo sexto, ar tículo 21).

c. *Régimen transitorio respecto de los actos municipales*

La Ley Orgánica, además, ha establecido un régimen transitorio er cuanto a la vigencia de los actos municipales respecto del nuevo Municipio así como de los trámites en curso.

En efecto, en cuanto a las solicitudes y procedimientos que se encontraren en curso para la fecha de promulgación de la Ley de Creación de ur Municipio, sobre materias administrativas y económicas, la Ley Orgánic prescribe que deben continuar su tramitación por ante el Concejo del Municipio de la jurisdicción en que tales solicitudes o procedimientos fueron introducidos o iniciados. (Parágrafo tercero, Art. 21).

En cuanto a los actos de efectos particulares dictados por las autoridades competentes del Municipio de la jurisdicción a la que correspondan y que estén firmes para el momento de la entrada en vigencia de la Ley de creación del nuevo Municipio, deben continuar surtiendo sus efectos en jurisdicción de éste, hasta el momento de su extinción o caducidad, según el

caso. Por lo que respecta a los actos de efectos particulares dictados por las autoridades competentes del Municipio de la jurisdicción a la que correspondan y que no estuviesen firmes para el momento de la entrada en vigencia de la Ley de creación del nuevo Municipio, éstos pueden ser revisados de oficio por la nueva Cámara Municipal, o recurridos ante ella por los interesados, de conformidad con lo dispuesto en las Ordenanzas vigentes del Municipio de la jurisdicción a la que correspondan. (Parágrafo cuarto, Art. 21).

En todo caso, en los casos de creación de un nuevo Municipio, continuará rigiendo en su jurisdicción el ordenamiento jurídico vigente en la entidad matriz, hasta tanto sus autoridades legítimas procedan a sancionar el ordenamiento jurídico propio. (Parágrafo quinto, Art. 21).

C. *Extinción de los Municipios*

Conforme al artículo 22 de la Ley Orgánica, cuando un Municipio dejare de llenar *uno de los requisitos* que señala el artículo 18 de la Ley, durante un lapso ininterrumpido de tres (3) años, debe adquirir el carácter de Parroquia.

En estos casos, la Asamblea Legislativa debe adoptar la correspondiente decisión, sea de oficio o a solicitud de: a) los ciudadanos integrantes de la comunidad interesada en número no menor del veinte por ciento (20%) de los inscritos en el Registro Electoral Permanente; b) del Concejo Municipal interesado; c) de la Contraloría General de la República; o d) del Ejecutivo Nacional. Estas personas u órganos, así, pueden solicitar la reforma de la Ley de División Político-Territorial del Estado, con la debida anticipación a la fecha de las siguientes elecciones municipales.

En todo caso, 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, deben convocarla a sesiones extraordinarias, a efecto de resolver sobre la extinción de los Municipios, cuyo pronunciamiento debe producirse con seis meses de anticipación a la fecha de las elecciones municipales.

2. *Las entidades locales supra-municipales*

La Ley Orgánica ha regulado dos entidades locales por encima de los Municipios: los Distritos y las Mancomunidades, conforme a lo previsto en el artículo 28 de la Constitución. Los Distritos como forma derivada de la agrupación forzosa de Municipios; y las Mancomunidades como forma derivada de la agrupación voluntaria de los mismos.

A. *Los Distritos Municipales y Metropolitanos*

a. *Caracterización*

Hasta 1988, como ya hemos señalado, la entidad local que básicamente existía en el país, era la Municipalidad a nivel de los Distritos, como división de los Estados. La Constitución de 1961, sin embargo, eliminó de su texto el esquema distrital con tal carácter de división político-territorial de los Estados, y previó la división territorial de éstos en Municipios. Estos son los que ahora regula la Ley, como antes se ha señalado.

La Constitución previó, sin embargo, a los Distritos, pero no como una división forzosa y uniforme del territorio de los Estados, sino como una entidad local que puede establecerse mediante la agrupación forzosa de Municipios [32].

Hasta 1988, esta entidad local no había sido realmente regulada, pues la previsión de los Distritos Metropolitanos de la Ley de 1978 resultaron totalmente inaplicables e inejecutables, y prueba de ello fue que en los diez años de su vigencia ningún Distrito Mertopolitano pudo constituirse.

La Ley de 1988, en cambio, reguló adecuadamente la institución, definiendo a los Distritos Municipales como entidades locales de carácter público y con personalidad jurídica, formadas por la agrupación de dos o más Municipios (Art. 24). Si la agrupación se refiere a Municipios rurales, se denominan simplemente "Distritos Municipales"; y éstos se denominan Distritos Metropolitanos cuando la agrupación de Municipios se realice "debido a la conurbación de sus centros poblados capitales y se hayan desarrollado en forma tal que lleguen a constituir una unidad urbana, social y económica con más de doscientos cincuenta mil (250.000) habitantes". (Art. 24).

En esta forma, los Distritos se regulan en la Ley Orgánica, como entidades locales; sin embargo, prevé la Ley que "para fines de la Administración Nacional y Estadal, podrá continuar vigente la demarcación territorial denominada Distrito". (Art. 181).

---

32. En esta forma, la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa en sentencia de 10-5-84 declaró la nulidad de una Ley de División Político-Territorial de un Estado (Estado Portuguesa) en la cual se habían creado nuevos "Distritos" autónomos. La Corte, para ello señaló lo siguiente: "A partir de la Constitución de 1961 se modifica radicalmente la conformación político-territorial de la organización nacional, convirtiendo a los Municipios en los verdaderos centros del poder local, contrariamente de lo que hasta entonces estaba establecido, en que correspondía al Concejo Municipal del Distrito, como personero de los Municipios, la autoridad económica y administrativa sobre la totalidad del territorio integrado por aquéllos. La posibilidad de agrupar los Municipios en Distritos, prevista en la Constitución, ya no tendría significación política sino que estará destinada a facilitar el logro de determinados fines en beneficio de las entidades locales agrupadas". Véase en *Revista de Derecho Público*, E. J. V., Nº 19, Caracas 1984, p. 113.

b. *Creación*

De acuerdo al artículo 25 de la Ley Orgánica, la iniciativa para la creación de un Distrito Municipal o Metropolitano, corresponde: a) a la Asamblea Legislativa; b) a los Concejos Municipales interesados, o c) a las comunidades itneresadas, en número no menor del veinte por ciento (20%) de los inscritos en el Registro Electoral Permanente de la jurisdicción.

La declaratoria de creación de los Distritos Municipales y la de los Distritos Metropolitanos, se debe hacer mediante Ley de la Asamblea Legislativa correspondiente, que debe ser sancionada a más tardar antes del último trimestre del año final del período municipal (Art. 25).

Cuando se proceda a la creación de un Distrito Municipal o Metropolitano y dentro del lapso de treinta (30) días hábiles siguientes a la publicación de la Ley de su creación, la Asamblea Legislativa debe nombrar una Comisión compuesta por uno de sus miembros, quien la debe presidir; un representante por cada uno de los Concejos Municipales de los Municipios respectivos y un representante de la Contraloría General del Estado, que debe elaborar un Inventario de las Haciendas Públicas Municipales de los Municipios integrantes del Distrito Municipal o Metropolitano.

Una vez efectuado el inventario, se debe traspasar al Distrito Municipal o Metropolitano, según se trate, los bienes municipales afectados a la prestación de los servicios transferidos o a la realización de actividades asignadas a la competencia de dichos Distritos.

En cuanto a las obligaciones, las de carácter laboral que pudieren surgir para la fecha de creación del respectivo Distrito, deben ser asumidas por éste. Las demás obligaciones deben ser distribuidas en proporción al monto de la respectiva cuota de bienes asignados, conforme lo determine la Asamblea.

En todo caso, la Comisión debe, dentro de los ciento ochenta (180) días siguientes a su instalación, presentar un Informe a la Asamblea Legislativa, para que ésta, por Acuerdo, tome la decisión que corresponda. (Parágrafo Primero, Art. 26).

c. *Ingresos*

Conforme lo establece el artículo 26 de la Ley Orgánica, los Distritos Municipales o Metropolitanos deben contar con los siguientes ingresos:

1º Los que obtengan por derechos y tarifas en los servicios públicos que presten;

2º Las rentas y productos de su patrimonio;

3º Los provenientes de la enajenación de sus bienes;

4º La cuota-parte del Situado determinado en el artículo 127 de la Ley Orgánica;

5º El cincuenta por ciento (50%) de los impuestos creados y recaudados por los Municipios agrupados, en cuyo caso el Distrito Municipal o Metropolitano puede asumir, mediante convenio con los Municipios agrupados, la recaudación de los impuestos municipales. (Parágrafo Segundo, Art. 26).

6º Las contribuciones especiales, previstas en los artículos 110, numeral 1º de la Ley Orgánica y 68 de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio;

7º Cualesquiera otros que por disposición legal les correspondan.

d. *Competencias y organización*

La creación de un Distrito Municipal o Metropolitano, por tanto, no extingue los Municipios que preexisten, sino que conduce a una distribución de competencias locales en dos niveles: el nivel distrital municipal o metropolitano; y el nivel estrictamente municipal.

Por ello, el artículo 38 de la Ley Orgánica en concordancia con el artículo 36, precisa las competencias del nivel distrital o metropolitano, lo que implica que en esas materias cuando se crean estos Distritos, los Municipios que quedan en el nivel inferior pierden dichas competencias. Estas son:

1. Acueductos, cloacas, drenajes y tratamiento de aguas residuales.
2. Distribución y venta de electricidad y gas en las poblaciones de su jurisdicción.
3. Elaboración y aprobación de los planes de desarrollo urbano local.
4. Servicio de transporte público urbano de pasajeros.
5. Aseo urbano y domiciliario, comprendidos los servicios de limpieza diaria, de recogida y tratamiento de residuos.
6. Protección civil y servicios de prevención y lucha contra incendios en las poblaciones.
7. Protección de la salubridad pública, especialmente el control de las condiciones sanitarias de toda clase de alimentos y bebidas.
8. Atención primaria de la salud de carácter preventivo, curativo o rehabilitación, sanidad de urgencia, información y educación sanitaria de la población; planificación familiar y control epi-

demiológico, conforme a las normas y políticas de coordinación establecidas por el Poder Nacional.

9. Los servicios de policía correspondientes a la vigilancia y control de las actividades relativas a las materias de la competencia del Distrito.

10. Los otros servicios públicos cuya prestación requiera instalaciones en más de uno de los Municipios que formen el Distrito.

En todo caso, conforme al artículo 38 de la Ley Orgánica, la Asamblea Legislativa, a solicitud del Distrito Municipal o Metropolitano, puede extender esta competencia a otras materias municipales.

Por último, debe señalarse que la Ley Orgánica prevé, en su artículo 27, que los Distritos Municipales o Metropolitanos se deben organizar por la Ley que al efecto sancione la Asamblea Legislativa, conforme a las características peculiares de las entidades.

En todo caso, conforme a dicho artículo, las normas contenidas en los Títulos I y II; Título III; Título IV; Título V; Título VI, Capítulo I, Secciones Primera, Segunda, Tercera, Cuarta, Quinta y Sexta; Capítulo II, Sección Primera y Sección Segunda; Capítulo III, Sección Primera, Sección Segunda, Sección Tercera, Sección Cuarta; Título VII, Capítulo I, Capítulo II, Capítulo III, Capítulo IV y Capítulo V; Título VIII; Título IX; Título X; Título XI; Título XII y Título XIII rigen en los Distritos Municipales o Metropolitanos en cuanto sean aplicables.

B. *Las mancomunidades*

a. *Las mancomunidades voluntarias*

Desde la promulgación de la Constitución de 1961, se había previsto la posibilidad de que los Municipios pudieran constituir mancomunidades para la realización en común de ciertos cometidos o servicios. Sin embargo, la ausencia de una regulación legal no había permitido crear auténticas entidades territoriales, resultantes de convenios o acuerdos entre Municipios, aun cuando se habían realizado importantes experiencias asociativas, como la de la denominada Mancomunidad Urbanística de Caracas en 1972 [33].

Los artículos 28 a 31 de la Ley Orgánica de 1988, siguiendo la orientación de lo que establecía la Ley de 1978, regulan con precisión la materia, al estabecer que las Mancomunidades son entidades con personalidad

33. Véase los comentarios al proyecto de mancomunidad urbanística en Allan R. Brewer-Carías, "El área Metropolitana de Caracas y la Cooperación Intermunicipal en materia de urbanismo", en *Revista de la Facultad de Derecho*, UCV, Nº 35, Caracas 1967, pp. 49 y ss.

jurídica propia (Art. 30), formadas mediante acuerdo entre dos o más Mu nicipios, para la realización de determinados servicios municipales (Art. 28) El acuerdo respectivo de creación de una Mancomunidad requiere la apro bación por cada una de las entidades municipales que concurren a su for mación (Art. 29).

Para la creación de una Mancomunidad, conforme a lo establecido en el artículo 29 de la Ley, el mencionado acuerdo que cada Municipio deb adoptar y el Estatuto resultante, debe precisar los siguientes aspectos: e nombre, objeto y domicilio de la Mancomunidad y las entidades que la cons titnyen; los fines para los cuales se crea; el tiempo de su vigencia; los aporte a que se obligan las entidades que la crean; la composición de su organism directivo, la forma de designarlo, sus facultades y responsabilidades; el pro cedimiento para reformar o disolver la Mancomunidad y la manera de resol ver las divergencias que puedan surgir en relación a su gestión y a sus bie nes; y la determinación del control fiscal de la Mancomunidad por part de los entes creadores. Por supuesto, en el acuerdo respectivo debe además especificarse las competencias que se transfieren a los órganos de la Manco munidad. En todo caso, el Estatuto respectivo es el marco fundamental d acción de las Mancomunidades, de manera que éstas no pueden comprome ter a los Municipios que las integran, más allá de los límites señalados en el mismo (Art. 31).

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. (Art. 29, ordinal 6º).

b. *Las mancomunidades forzosas*

Como se señaló, por definición, las Mancomunidades resultan de acuerdos intermunicipales de carácter voluntario, para determinados fines de la competencia municipal (Art. 28 de la Constitución). Así las regula la Ley Orgánica, como se ha visto.

Sin embargo, debe destacarse que la Ley Orgánica también regula una forma de mancomunidad forzosa, en los casos en los cuales un servicio público municipal tenga o requiera instalaciones ubicadas en jurisdicción de más de un Municipio contiguo territorialmente, por un mismo organismo, entidad o empresa, públicos o privados. En estos casos, conforme al parágrafo único del artículo 36, 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".

Por supuesto, la interpretación de esta norma tiene que realizarse conforme a la finalidad que contiene, y que se refiere a los casos de Municipios que configuren una *conurbación*. En esos supuestos es que debe procederse a la constitución de una Mancomunidad. Por tanto, no tendría sentido alguno interpretar la norma de manera de conducir al absurdo, de que como, por ejemplo, el INOS presta los servicios del alcantarillado y suministro de agua en casi todos los Municipios, todos los doscientos y tantos Municipios del país tendrían que constituir una Mancomunidad para establecer el régimen de prestación del servicio.

3. *Las entidades locales inframunicipales: Las Parroquias*

La Ley Orgánica de 1988, además de haber regulado al Municipio como entidad local básica y de haber previsto entidades locales supranacionales, también reguló como entidad local por debajo del Municipio, a las Parroquias, completando así la posibilidad de un sistema escalonado de gobierno local conforme a la propuesta de reforma que formulamos en 1984 [34].

A. *Caracterización*

Conforme al artículo 32 de la Ley Orgánica, las Parroquias son demarcaciones de carácter local, dentro del territorio de un Municipio, creadas con el objeto de descentralizar la administración municipal, promover la participación ciudadana y la mejor prestación de los servicios públicos locales. (Art. 32).

Se trata, por tanto, de entes auxiliares de los órganos de gobierno municipal y de participación local, a través de los cuales los vecinos deben colaborar en la gestión de los asuntos comunitarios (Art. 34); configurándose entonces en el nivel local básico para la cogestión municipal.

B. *Las Parroquias urbanas y rurales*

En áreas urbanas determinadas como tales en los correspondientes planes de desarrollo urbano local, con población superior a cincuenta mil (50.000) habitantes, conforme al artículo 33 de la Ley Orgánica, las Parroquias pueden coincidir con los barrios, urbanizaciones o sectores de dichas áreas, según lo determine la Asamblea Legislativa a propuesta del Municipio respectivo, o de los ciudadanos interesados vecinos de los barrios o

---

34. Véase la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley Orgánica de Régimen Municipal en: Allan R. Brewer-Carías, *Estudios de Derecho Público*, Tomo II (Labor en el Senado 1983), *cit.*, pp. 245 y sigts.

urbanizaciones, en un número no menor del veinte por ciento (20%) de los electores debidamente inscritos e identificados por la Junta Electoral con jurisdicción en el Municipio respectivo.

En el resto del territorio municipal, las Parroquias deben estar constituidas por poblaciones, caseríos y aldeas separados de la capital del Municipio, según lo determine la Asamblea Legislativa a propuesta del Municipio respectivo o de los ciudadanos interesados vecinos de las comunidades, en un número no menor del diez por ciento (10%) de los electores debidamente inscritos e identificados por la Junta Electoral que tenga jurisdicción en el Municipio respectivo. (Art. 33).

C. *Competencias*

Conforme lo determina el artículo 35 de la Ley Orgánica, las Parroquias deben ejercer las competencias que les sean delegadas por el órgano de gobierno municipal, es decir, por el Alcalde, las cuales podrán tener carácter de gestión, consultivo y de evaluación. En todo caso, la delegación que el Alcalde haga de competencias a las Parroquias debe ir acompañada de los medios necesarios para su eficaz ejecución, cuando así se requiera.

La Resolución (Art. 6) de delegación puede hacerse para todas las Parroquias o sólo para alguna de ellas y debe contener las siguientes determinaciones:

a) La naturaleza de las funciones específicas que les sean delegadas;
b) Organo de la administración municipal que debe ejercer la supervisión de las funciones delegadas; y
c) Recursos humanos y materiales que se asignan a la Parroquia.

En todo caso, la Ley Orgánica prevé que es obligatoria la consulta a la Junta Parroquial, de toda decisión de efectos generales que adopten los Municipios, que afectan el desarrollo urbano y conservación ambiental de la Parroquia (Art. 35), con lo cual se asegura la participación ciudadana en la toma de decisiones que afecten a la comunidad. En todo caso, se trata, por supuesto, de una consulta que aunque obligatoria, no es vinculante.

III. LAS MATERIAS DE LA COMPETENCIA MUNICIPAL

1. *Las materias de la competencia municipal y su carácter concurrente*

La autonomía municipal comprende, según se ha visto, la libre gestión en las materias de su competencia (Art. 29, Ord. 2º), es decir, "los intereses peculiares de la entidad, en particular, cuanto tenga relación... con las materias propias de la vida local, tales como urbanismo, abastos, circulación, cultura, salubridad, asistencia social, institutos populares de crédito, turismo y policía municipal". (Art. 30). Por ello, incluso, la Ley Orgánica de Régimen Municipal autoriza a los Municipios en general, a promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias. (Art. 36).

Sin embargo, a pesar de la enumeración de las materias propias de la vida local, la sola ejemplificación que la Constitución hace, convierte en completamente relativa la autonomía normativa y administrativa del Municipio sobre ellas, pues el propio texto constitucional atribuye estas mismas competencias al Poder Nacional.

En efecto, en cuanto al "urbanismo", el Poder Nacional puede establecer, coordinar y unificar normas y procedimientos técnicos para obras de urbanismo (Art. 136, Ord. 14), estando, por otra parte, fuera de toda duda, la competencia del mismo en materia de desarrollo urbano, como una de las materias que ha escapado del solo ámbito local, y que por su índole y naturaleza han requerido de una normativa nacional como la establecida en la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística [35].

En cuanto a los "abastos", el Poder Nacional tiene competencia para dictar medidas destinadas a "racionalizar" la producción y regular "la circulación, distribución y consumo" de bienes. (Art. 98).

En cuanto a la "circulación", el Poder Nacional tiene competencias en materia de tránsito y transporte (Art. 136, Ords. 20 y 21), además de ser una materia que le corresponde por su índole y naturaleza, que le permite regular nacionalmente aspectos de la circulación.

En cuanto a la "cultura", la Constitución atribuye al Poder Nacional la obligación de fomentar "la cultura en sus diversas manifestaciones". (Art. 83).

---

35. Véase en *Gaceta Oficial* Nº 33.868 de 16-12-87. Véase el texto en *Ley Orgánica de Ordenación Urbanística*, E.J.V., Caracas 1988 (con comentarios de Allan R. Brewer-Carías, Cecilia Sosa Gómez, Carlos M. Ayala Corao, Humberto Romero Muci).

En cuanto a la "salubridad" y la "asistencia social", al Poder Nacional corresponde "la dirección técnica, el establecimiento de normas administrativas y la coordinación de los servicios destinados a la defensa de la salud pública" (Art. 136, Ord. 17), además de tener la obligación de velar "por el mantenimiento de salud pública" y proveer "los medios de prevención y asistencia a quienes carezcan de ellos" (Art. 76).

En materia de "institutos populares de crédito", al Poder Nacional le corresponde dictar la legislación en materia de "bancos y demás instituciones de crédito" (Art. 136, Ord. 24), además de las facultades para regular la circulación de la riqueza. (Art. 98).

En materia de "turismo", al Poder Nacional también le corresponde dictar la legislación "de turismo" (Art. 136, Ord. 24).

Por último, en materia de "policía municipal", no sólo los Estados tienen competencia para determinar las ramas de la policía urbana y rural atribuidas a la competencia municipal (Art. 17, Ord. 6º), sino que tanto los Estados como los Municipios "sólo podrán organizar sus fuerzas de policía de acuerdo con la Ley" nacional (Art. 134), que puede limitarlas, para coordinarlas con la "policía nacional". (Art. 136, Ord. 5º).

En esta forma, en todas las materias propias de la vida local que la Constitución ha señalado como de la competencia de las Municipalidades el propio texto fundamental ha establecido competencias concurrentes del Poder Nacional e inclusive de los Estados, que han producido que el ejercicio de las competencias municipales se encuentre triplemente limitado frente a los poderes residuales de los Estados, a los poderes implícitos del Poder Nacional, y a los poderes concurrentes. A estas limitaciones debe agregarse la tendencia centralista del Poder Nacional, y la complejidad de los problemas del desarrollo económico y social, en particular los del desarrollo urbanístico, que han hecho intervenir con más razón a los poderes nacionales.

Por supuesto, esta concurrencia de competencias puede dar origen a duplicidad de actividades, por lo que el artículo 183 de la Ley Orgánica obliga a las autoridades nacionales y estadales a comunicar al Municipio respectivo los planes que se propongan ejecutar a corto, mediano o largo plazo, a fin de evitar la creación de servicios paralelos, la duplicación de los servicios o la contradicción de la actividad realizada en forma concurrente por varios entes de la Administración.

Veamos, en todo caso, con detenimiento, el alcance de la enumeración constitucional de las materias de la competencia municipal, y su carácter concurrente.

A. *Las competencias urbanísticas*

En primer lugar el urbanismo. El artículo 136, ordinal 14 de la Constitución, en efecto, atribuye al Poder Nacional el establecimiento, coordinación y unificación de normas y procedimientos técnicos para obras de ingeniería, de arquitectura y de urbanismo.

Esta es una competencia que tiene una larga tradición en la evolución constitucional [36], y que se empieza a determinar desde la Constitución de 1925. En esta se atribuía a la competencia local, sólo la materia de ornamentación municipal y construcción en general. Ello fue derivado hacia el urbanismo, pero sometido a las regulaciones del Poder Nacional, hasta llegar a la Constitución de 1947, donde se estableció un principio que es el que guió la mentalidad de los urbanistas en Venezuela, y es que el urbanismo es una materia concurrente entre el nivel municipal y el nacional, pero sometida a una peculiaridad, que repitió la Constitución de 1953: que la competencia municipal en materia de urbanismo sólo podía ejercerse con sujeción a las leyes nacionales.

Por tanto, la competencia municipal en materia de urbanismo, con sujeción a las leyes nacionales, fue el principio en las Constituciones de 1947 y 1953. Sin embargo, ello se eliminó en la Constitución de 1961, que estableció la autonomía municipal, es decir, la libre gestión por el Municipio, de la materia de urbanismo. En este contexto, la única atribución constitucional nacional en la materia está prevista en el citado ordinal 14 del artículo 136, la cual se configuró como una limitación sensata pero con alcance limitado, pues se refiere sólo al establecimiento, coordinación y unificación de *normas y procedimientos técnicos* en materia de urbanismo.

Esta competencia atribuida al "Poder Nacional", sin embargo, fue interpretada en una forma excesivamente centralista, en perjuicio de las competencias municipales. En efecto, por ejemplo, en la Ley Orgánica de la Administración Central, esa competencia, con el mismo texto que tiene el ordinal 14 del artículo 136 de la Constitución, fue asignada al Ministerio del Desarrollo Urbano [37], pura y simplemente, sin que hubiera mediado la sanción de una Ley Nacional de Ordenación Urbanística. La Ley Orgánica de la Administración Central, en realidad, endosó todo el enunciado del ordinal 14 del artículo 136 de la Constitución, en forma impropia al Poder Ejecutivo y dentro de éste, al Ministerio del Desarrollo Urbano, cuando al ser una competencia que la Constitución atribuye al Poder Nacional, de acuerdo al artículo 139, era el Poder Legislativo directamente quien debía

36. Allan R. Brewer-Carías, *Urbanismo y Propiedad Privada*, Caracas 1980, pp. 117 y ss.
37. Art. 37, Ord. 6. Véase la Ley Orgánica en *Gaceta Oficial* Nº 3.945 de 30-12-86.

legislar sobre esa competencia nacional. Sin embargo, en 1976 el Poder Legislativo legisló, y lo que hizo fue endosar la misma competencia del ordinal 14 del artículo 136 al Poder Ejecutivo, de manera que, conforme a esa Ley Orgánica, era el Poder Ejecutivo el encargado de establecer y coordinar normas y procedimientos técnicos para obras de ingeniería, arquitectura y urbanismo, porque así lo estableció la Ley Orgánica de la Administración Central al asignar competencias al Ministerio del Desarrollo Urbano.

Sin embargo, eran evidentes las dudas sobre la efectividad jurídica de esta asignación de competencias al Ministerio del Desarrollo Urbano. En efecto, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia había determinado que la Ley Orgánica de la Administración Central, no podía ser, aisladamente, una fuente de atribución de competencias [38] en otras palabras, que no podía haber ejercicio de la competencia por parte de un Ministerio, sólo en base a la Ley Orgánica de la Administración Central, sino que se requería, además, una legislación sustantiva que regulase la materia, y que estableciera la forma de ejercerla por el Ministerio respectivo. Por tanto, en materia de urbanismo, el hecho de que la Ley Orgánica de la Administración Central endosara al Ministerio del Desarrollo Urbano la competencia del ordinal 14 del artículo 136 de la Constitución, no era suficiente para decir que el Ministerio del Desarrollo Urbano tenía todas las competencias en materia de urbanismo.

Al contrario, el urbanismo tenía que estar regulado en una Ley sustantiva que dijera cuál era el ámbito de la competencia nacional y municipal en la materia. Hasta 1988, las únicas leyes que se habían dictado en este sentido, y que regulaban algo sobre las competencias públicas en materia de urbanismo, como ley nacional, eran las Leyes Orgánicas de Régimen Municipal de 1978 y la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, de 1983 [39], en las cuales se estableció cuál era el sentido de la concurrencia de competencias.

En efecto, el ordinal 3º del artículo 7º de la primera de dichas leyes estableció, en materia de urbanismo, por una parte, que los planes de desarrollo urbano local, debían ser elaborados de acuerdo con las normas y procedimientos técnicos establecidos por el Poder Nacional. Por otra parte, estableció que esos planes de desarrollo local entrarían en vigencia una vez aprobados por la autoridad nacional competente, el Ministerio del Desarrollo Urbano, de acuerdo a la Ley Orgánica de Administración Central, confor-

---

38. Véase sentencia de la CSJ-SPA, de 7-7-81 en *Revista de Derecho Público*, E.J.V., Nº 8, Caracas 1981, pp. 96 y 97.
39. Véase en *Gaceta Oficial*, Nº 3.328 Extra. de 11-8-83; y Allan R. Brewer-Carías, "El régimen de urbanismo en la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio", en *Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio*, E.J.V., Caracas 1983.

me a la atribución para establecer, coordinar y unificar dichas normas y procedimientos en materia de urbanismo, de conformidad con lo dispuesto en el ordinal 14 del artículo 136 de la Constitución.

Esta norma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978, en realidad, era lógica y no violaba la autonomía municipal, sino que más bien era una aplicación de la concurrencia de competencias: el Poder Nacional tiene competencia para establecer y unificar principios y normas técnicas en materia de urbanismo; los Municipios tienen competencia para sancionar los planes de desarrollo urbano local, de acuerdo a esos principios y normas; y la forma de verificar que éstos se elaboran de acuerdo a aquellos principios y normas técnicas, es mediante una técnica aprobatoria, que implica una simple verificación de que se cumplió con lo que la Constitución prescribía.

Este esquema, básicamente ha sido el adoptado en la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística de 16 de diciembre de 1987 [40] en la cual se atribuye a los Municipios la aprobación de los planes de desarrollo urbano local (Art. 41); sin embargo, hecho esto, antes de su aprobación definitiva y publicación en la Gaceta Municipal, el plan de desarrollo urbano local debe ser sometido a la consideración del Ministerio del Desarrollo Urbano, para que se pronuncie "sobre la conformidad del mismo con respecto al plan de ordenación urbanística correspondiente, si lo hubiere". (Art. 42).

En este contexto, por tanto, se enmarca la competencia que la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1988 atribuye a los Municipios en el ordinal 3º del artículo 36, para:

> "Elaborar y aprobar los planes de desarrollo urbano local, formulados de acuerdo con las normas y procedimientos técnicos establecidos por el Ejecutivo Nacional.
>
> Asimismo, velará por que los planes nacionales y regionales de ordenación del territorio y de ordenación urbanística se cumplan en su ámbito".

Ahora bien, en esta materia de urbanismo, además del ordinal 3º del artículo 36 de la LORM, sigue la tradición de la enumeración constitucional el ordinal 5º, que también atribuye competencias al Municipio en materia de "Arquitectura Civil, nomenclatura y ornato público". Otra norma que establece una competencia en materia de urbanismo en la Ley Orgánica, es el ordinal 10, que habla de "Protección del Ambiente y cooperar con el saneamiento ambiental", y el ordinal 6º que se refiere a la "Promoción y

40. Entró en vigor el 19 de marzo de 1988. *Gaceta Oficial* Nº 33.868 de 16-12-87. Véase Allan R. Brewer-Carías, "Introducción general al régimen legal de la ordenación urbanística", en: *Ley Orgánica de Ordenación Urbanística,* E.J.V., Caracas 1988.

fomento de viviendas, parques y jardines, plazas, playas, balnearios y otros sitios de recreación y deporte; pavimentación de las vías públicas urbanas, construcción y conservación de caminos y vías rurales".

Por último, un principio básico en materia de urbanismo, que es la necesidad de que el urbanizador transfiera a la Municipalidad determinadas áreas para vialidad, parques, etc. (lo que se llama las cesiones obligatorias gratuitas) [41], hasta que se promulgó la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, no se había establecido con carácter general en el país, y las regulaciones sobre la materia que existían a nivel local están mal fundadas. Esta Ley establece en esta materia, los principios fundamentales (Art. 68) completados en la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística (Art. 98).

B. *Las competencias en materia de abastos*

La segunda de las competencias que enumera el artículo 30 de la Constitución es la de los abastos, la cual ha sido, tradicionalmente, una competencia municipal en la evolución constitucional venezolana. Se estima que si algo compete a la autoridad local es asegurar el abastecimiento de la población. Sin embargo, esta competencia hay que confrontarla a la luz del proceso de urbanización. Por ello, hoy, para un Municipio rural y para las poblaciones que lo conforman, ésta será una materia propia de la vida local; de allí surge, por ejemplo, la competencia tradicional en materia de mataderos. Sin embargo, en un Municipio urbano, en una gran ciudad como Caracas, el problema del abastecimiento de la ciudad rebasa el ámbito municipal, y pasa a ser una materia de interés nacional.

En todo caso, esta materia tendría que ser regulada a nivel local tomando en cuenta las diversas categorías de autoridades locales que debe haber.

Ahora bien, en esta materia, si bien la Constitución habla de "abastos", la Ley Orgánica de Régimen Municipal va más allá y atribuye al Municipio los "abastos, mataderos, ferias y mercados, y en general la creación de servicios que faciliten el mercadeo y el abastecimiento de los productos de consumo de primera necesidad". (Art. 36, Ord. 8c). Se insiste, esto es perfectamente admisible, en entidades locales pequeñas o en Municipios rurales, pues el problema se plantea en otra forma en grandes áreas urbanas, donde la operación tiene otra naturaleza.

Por supuesto, en esta materia también hay una concurrencia de competencias entre el nivel municipal y el nivel nacional. En la propia Constitución hay una norma, dentro de las que regulan los derechos económicos,

41. Véase Allan R. Brewer-Carías, *Propiedad Privada y Urbanismo, cit.*, pp. 495 a 592.

que establece, con carácter general, que el Estado protegerá la iniciativa privada, sin perjuicio de la facultad para 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). Esta es una competencia que se le atribuye al Estado y cuando el texto constitucional habla del Estado, insistimos, se refiere a los tres niveles territoriales: nacional, estadal y municipal.

De acuerdo a esta norma, sin duda, el Municipio tiene competencia para regular los servicios de abastos. Hasta ahora, a nivel legislativo, para concretarla se ha dictado la norma de la Ley Orgánica del Régimen Municipal que le atribuye funciones para crear esos servicios, de manera que es una competencia local específica. Además, están las normas de la Ley de Protección al Consumidor, y las relativas al mercadeo agrícola (Ley de Mercadeo Agrícola). En estas normas nacionales se regula la distribución, circulación y consumo de bienes de primera necesidad. A ello hay que agregar las normas sobre pesas y medidas (Ley de Metrología Legal), de carácter nacional. En presencia de estas normas nacionales la competencia genérica en materia de abastos prevista en el artículo 30 de la Constitución, a los Municipios, y en la Ley Orgánica de Régimen Municipal, en realidad, se reduce a "crear servicios que faciliten el mercadeo y abastecimiento de productos" (abastos y mataderos); es decir, a establecer la infraestructura para facilitar la comercialización de los productos y para el beneficio de las reses. Sin embargo, la política pública para asegurar el abastecimiento dentro de los mercados o asegurar la producción pecuaria, es un proceso que entra dentro de las competencias nacionales y de allí, las dos leyes mencionadas sobre protección al consumidor y mercadeo agrícola.

La Ley Orgánica de 1988, sin embargo, en esta materia, ha agregado una competencia adicional de los Municipios, en el sentido de "cooperar en la organización y asistencia técnica a la producción, en el proceso de industrialización y comercialización de los productos propios de la localidad; y promover la organización de la producción en forma de cooperativas y de autogestión, todo dentro de la orientación y normas fijadas por los organismos nacionales" (Ord. 20, Art. 36).

C. *Las competencias en materia de circulación y transporte urbano*

Otra competencia municipal tradicional, la tercera que enumera el artículo 30 de la Constitución, es la competencia en materia de circulación.

En torno a ello ha habido una discusión tradicional sobre qué es circulación y cuál es el tipo de concurrencia que existe respecto de las competencias nacionales en la materia. En realidad, circulación equivale a tránsito y esto se traduce en uso de las vías públicas y la regulación del mismo. Por tanto, la circulación es una competencia municipal, porque se trata de un uso de la vía pública municipal (tránsito por la vía pública municipal), que es un bien del dominio público municipal. Por ello, es que hay esta competencia local en materia de circulación y tránsito urbano [42].

Por supuesto, uno de los usos más importantes de las vías públicas, es para el transporte público o colectivo de pasajeros. Por ello, la competencia local en materia de circulación por las vías públicas urbanas, trae consigo la competencia en materia de transporte urbano de personas.

En efecto, en las Constituciones de 1947 y de 1953, entre las competencias municipales estaba el transporte urbano, lo cual se eliminó en la enumeración del artículo 30 de la Constitución vigente, no existiendo en ella referencia directa al transporte. Sin embargo, como se dijo, siendo el transporte uno de los medios de utilización de la vía pública municipal, se atribuye competencia en materia de transporte de personas a la autoridad local. En efecto, el Poder Nacional, conforme al ordinal 20 del artículo 136 de la Constitución, tiene competencia en lo relativo al transporte terrestre y, además, también se atribuye al Poder Nacional en el ordinal 21, de dicha norma, competencia en materia de "cables aéreos de tracción y vías férreas aunque estén dentro de los límites de un Estado, salvo que se trate de tranvías o cables de tracción urbanos cuya concesión y reglamentación compete a los respectivos Municipios". En esta forma, indirectamente, estamos en presencia de la atribución a los Municipios de una competencia en materia de transporte urbano por lo que se refiere a los tranvías o los cables de tracción urbana. Aquí es donde tiene su asidero, reforzado por la tradición jurisprudencial [43], la competencia municipal en materia de "servicio de transporte urbano de pasajeros" que la Ley Orgánica de Régimen Municipal en su artículo 36, ordinal 7, establece expresamente.

Además, la Ley Orgánica atribuye al Municipio, competencia en materia de "ordenación del tránsito de vehículos y personas en las vías urbanas" (ordinal 6º, artículo 36), es decir, circulación y tránsito urbanos.

Sin embargo, en materia de transporte por vía férrea, la Constitución establece una reserva nacional, por lo que, por ejemplo, el régimen del sub-

---

42. Véase Allan R. Brewer-Carías, *Estudios sobre la delimitación de competencias entre el Poder Nacional y el Poder Municipal en materia de Tránsito, Transporte y Circulación*, Caracas 1965, pp. 53 y ss.
43. Véase Allan R. Brewer-Carías, *Aspectos Institucionales del Transporte y Tránsito en el Area Metropolitana de Caracas*, Caracas 1971, pp. 87 y ss.

terráneo rápido (Metro) es de la competencia nacional [44]. Tratemos de puntualizar estos aspectos, recapitulando lo dicho hasta ahora.

En efecto, en materia de transporte, la Constitución tiene las siguientes regulaciones. En primer lugar, se atribuye al Poder Nacional el régimen de los transportes terrestres, en general, en el mismo artículo 136, ordinal 20 de la Constitución. No hay, en cambio, en el texto fundamental ninguna atribución de competencia municipal en materia de transporte urbano, por lo que podemos decir que actualmente ello no tiene rango constitucional, aun cuando sí lo era en la tradición constitucional.

En efecto, en el texto de 1936, y luego en el de 1947, sí se atribuía al Municipio competencia en materia de transportes urbanos. En esta forma, en la Constitución había una competencia en materia de transporte terrestre general, atribuida al Poder Nacional; y una en materia de transporte urbano atribuida al Municipio. Esto se recogió también en la Constitución de 1953 y luego se eliminó en el texto de 1961. Actualmente, por tanto, no hay una asignación directa al Municipio de competencia en materia de transporte urbano. Sin embargo, el ordinal 21 del artículo 136, indirectamente atribuye al Municipio competencia en materia de transporte urbano, al asignar los cables de tracción urbanos y los tranvías, con lo cual surge el principio de competencia municipal en el campo del transporte urbano.

Conforme a esa orientación en el campo de transporte urbano es que la Ley Orgánica de Régimen Municipal señala en el artículo 36, ordinal 7º, que es competencia municipal el servicio de transporte público urbano de pasajeros. Sin embargo, no todo transporte urbano es municipal, pues hay un medio de transporte cuyo régimen la Constitución reserva al Poder Nacional, y que es el realizado por las vías férreas, salvo los tranvías que aun cuando sin duda, también son vías férreas, la Constitución atribuye al Municipio. El Metro, por tanto, es de la competencia nacional, y en efecto, si algo distingue al Metro del tranvía y que uno sea de competencia nacional y el otro municipal, es el uso de la vía pública: el tranvía circula por vías del dominio público municipal: la calle, que se convierte en una vía de uso múltiple superficial; en cambio, el Metro circula por una vía férrea de uso exclusivo, y que constituye dominio público nacional, igual que los ferrocarriles. Por ello, la competencia en relación al Metro es una competencia nacional, y así se ha establecido expresamente en la Ley de los Sistemas Rápidos de Transporte de personas de 15 de diciembre de 1982 [45].

---

44. Véase Allan R. Brewer-Carías en: *Estudios de Derecho Público*, Tomo I, (Labor en el Senado 1982), Caracas 1983, pp. 98 y ss.
45. *Gaceta Oficial* Nº 3.078 Extra. de 28-12-82.

Ahora bien, ¿qué significa que el Municipio sea competente en materia de circulación, tránsito y transporte urbano? Pues que al Municipio corresponde la regulación de la circulación, la policía de la circulación y la imposición de sanciones en materia de circulación; asimismo, en materia de transporte público urbano de pasajeros, le corresponde regularlo, otorgar las concesiones y establecer la fijación de tarifas. En este último aspecto, sin embargo, ello sería "sin perjuicio de las competencias atribuidas a 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" (Art. 36, *in fine*, LORM).

En todo caso, en esta materia del régimen del transporte de personas ha habido discusiones y problemas, básicamente de legalidad. El Reglamento de la Ley de Tránsito Terrestre (Art. 57), en efecto, contenía un típico caso de inconstitucionalidad, porque invadía competencias locales, al establecer una intromisión de las autoridades nacionales en el otorgamiento de concesiones de transporte urbano y no sólo de carácter extraurbano, que es lo que le corresponde.

En efecto, para el transporte extraurbano, la concesión de su servicio, su regulación y la policía del mismo le corresponde al Ministerio de Transporte y Comunicaciones. Ello es perfectamente admisible. En cambio, para el transporte urbano de personas son los Municipios los que deben otorgar la concesión de las líneas de autobuses y camionetas, pero el Reglamento exigía que ello fuera con la previa buena pro o visto bueno que el Ministerio debía dar a la respectiva concesión. Al preverse una actuación del Ministerio de Transporte y Comunicaciones en esta última materia, en el Reglamento de la Ley de Tránsito Terrestre, ello se estimó inconstitucional y la Corte Suprema de Justicia en 1970 declaró la nulidad del artículo respectivo, al considerar que no podía, el Poder Nacional, invadir las competencias municipales en materia de transporte urbano, que comprendían el régimen, la concesión, la tarifa y la policía de transporte urbano [46].

En materia de circulación, aun cuando no se ha planteado judicialmente, puede decirse que el problema interpretativo tiene connotaciones similares.

En efecto, en cuanto al régimen de la circulación, podría decirse que casi todo es de la competencia nacional, por su índole o naturaleza conforme al artículo 136, ordinal 25 de la Constitución, aun cuando el artículo 30 del propio texto constitucional enumere a la circulación dentro de las materias propias de la vida local. En efecto, el régimen y regulación de la autorización a los vehículos para circular (matriculación) y de las licencias

46. Véase Allan R. Brewer-Carías, *Aspectos Institucionales... cit.*, pp. 87 y ss.

terráneo rápido (Metro) es de la competencia nacional [44]. Tratemos de puntualizar estos aspectos, recapitulando lo dicho hasta ahora.

En efecto, en materia de transporte, la Constitución tiene las siguientes regulaciones. En primer lugar, se atribuye al Poder Nacional el régimen de los transportes terrestres, en general, en el mismo artículo 136, ordinal 20 de la Constitución. No hay, en cambio, en el texto fundamental ninguna atribución de competencia municipal en materia de transporte urbano, por lo que podemos decir que actualmente ello no tiene rango constitucional, aun cuando sí lo era en la tradición constitucional.

En efecto, en el texto de 1936, y luego en el de 1947, sí se atribuía al Municipio competencia en materia de transportes urbanos. En esta forma, en la Constitución había una competencia en materia de transporte terrestre general, atribuida al Poder Nacional; y una en materia de transporte urbano atribuida al Municipio. Esto se recogió también en la Constitución de 1953 y luego se eliminó en el texto de 1961. Actualmente, por tanto, no hay una asignación directa al Municipio de competencia en materia de transporte urbano. Sin embargo, el ordinal 21 del artículo 136, indirectamente atribuye al Municipio competencia en materia de transporte urbano, al asignar los cables de tracción urbanos y los tranvías, con lo cual surge el principio de competencia municipal en el campo del transporte urbano.

Conforme a esa orientación en el campo de transporte urbano es que la Ley Orgánica de Régimen Municipal señala en el artículo 36, ordinal 7º, que es competencia municipal el servicio de transporte público urbano de pasajeros. Sin embargo, no todo transporte urbano es municipal, pues hay un medio de transporte cuyo régimen la Constitución reserva al Poder Nacional, y que es el realizado por las vías férreas, salvo los tranvías que aun cuando sin duda, también son vías férreas, la Constitución atribuye al Municipio. El Metro, por tanto, es de la competencia nacional, y en efecto, si algo distingue al Metro del tranvía y que uno sea de competencia nacional y el otro municipal, es el uso de la vía pública: el tranvía circula por vías del dominio público municipal: la calle, que se convierte en una vía de uso múltiple superficial; en cambio, el Metro circula por una vía férrea de uso exclusivo, y que constituye dominio público nacional, igual que los ferrocarriles. Por ello, la competencia en relación al Metro es una competencia nacional, y así se ha establecido expresamente en la Ley de los Sistemas Rápidos de Transporte de personas de 15 de diciembre de 1982 [45].

---

44. Véase Allan R. Brewer-Carías en: *Estudios de Derecho Público*, Tomo I, (Labor en el Senado 1982), Caracas 1983, pp. 98 y ss.
45. *Gaceta Oficial* Nº 3.078 Extra. de 28-12-82.

Ahora bien, ¿qué significa que el Municipio sea competente en mate ria de circulación, tránsito y transporte urbano? Pues que al Municipi corresponde la regulación de la circulación, la policía de la circulación y l imposición de sanciones en materia de circulación; asimismo, en materi de transporte público urbano de pasajeros, le corresponde regularlo, otorga las concesiones y establecer la fijación de tarifas. En este último aspecto sin embargo, ello sería "sin perjuicio de las competencias atribuidas a lo órganos que ejercen el Poder Nacional en cuanto al establecimiento de la tarifas de los servicios públicos, dentro del régimen de regulación de pre cios" (Art. 36, *in fine,* LORM).

En todo caso, en esta materia del régimen del transporte de persona ha habido discusiones y problemas, básicamente de legalidad. El Regla mento de la Ley de Tránsito Terrestre (Art. 57), en efecto, contenía u típico caso de inconstitucionalidad, porque invadía competencias locales al establecer una intromisión de las autoridades nacionales en el otorga miento de concesiones de transporte urbano y no sólo de carácter extraur bano, que es lo que le corresponde.

En efecto, para el transporte extraurbano, la concesión de su servicio su regulación y la policía del mismo le corresponde al Ministerio de Trans porte y Comunicaciones. Ello es perfectamente admisible. En cambio, par el transporte urbano de personas son los Municipios los que deben otorga la concesión de las líneas de autobuses y camionetas, pero el Reglament exigía que ello fuera con la previa buena pro o visto bueno que el Ministe rio debía dar a la respectiva concesión. Al preverse una actuación del Mi nisterio de Transporte y Comunicaciones en esta última materia, en e Reglamento de la Ley de Tránsito Terrestre, ello se estimó inconstituciona y la Corte Suprema de Justicia en 1970 declaró la nulidad del artícul respectivo, al considerar que no podía, el Poder Nacional, invadir las com petencias municipales en materia de transporte urbano, que comprendía el régimen, la concesión, la tarifa y la policía de transporte urbano [46].

En materia de circulación, aun cuando no se ha planteado judicial mente, puede decirse que el problema interpretativo tiene connotacione similares.

En efecto, en cuanto al régimen de la circulación, podría decirse qu casi todo es de la competencia nacional, por su índole o naturaleza confor me al artículo 136, ordinal 25 de la Constitución, aun cuando el artícul 30 del propio texto constitucional enumere a la circulación dentro de la materias propias de la vida local. En efecto, el régimen y regulación de l autorización a los vehículos para circular (matriculación) y de las licencia

46. Véase Allan R. Brewer-Carías, *Aspectos Institucionales... cit.*, pp. 87 y ss.

de conductores son hoy materias de naturaleza nacional, pues no tendría sentido, por ejemplo, con las interconexiones territoriales actuales, que cada Municipio diera licencias a su leal saber y entender. En el mismo sentido, por ejemplo, el sistema de señalización para la circulación, tiene que ser nacional e incluso, internacional, pues no podría cada Municipio establecer sus particulares sistemas de señalización.

Sin embargo, hay otros elementos de la circulación que permanecen locales, por ejemplo: determinación de las vías peatonales, y las horas o días en los cuales se restringe la circulación de vehículos. Así, una típica competencia local es la determinación, en las ciudades, del "día de parada" de los vehículos. Por ello la decisión del Ejecutivo Nacional de 1979, que fijó el "día de parada" en Caracas [47], es absolutamente inconstitucional, pues esa no es materia de índole nacional, sino típicamente local. Igual situación se presenta con el establecimiento de las vías que deben o no circularse, o con el cierre de avenidas para usarlas para peatones, lo cual debe ser local.

En cuanto al régimen de la policía de la circulación, ésta tiene que ser materia local. Por ello, hemos considerado inconstitucional la existencia del Cuerpo de Vigilantes de Tránsito, que si bien tiene asidero en la Ley, no así en la Constitución [48]. En ésta, al contrario, la policía de la circulación es una típica función de la policía municipal; y casi podría decirse que en ninguna parte del mundo existe una policía "nacional" del tránsito. Además, desde el punto de vista práctico, es un absurdo que la policía de la circulación no sea una rama especializada de la policía municipal destinada al tránsito y que se pretenda que puede funcionar una policía nacional de tránsito.

En efecto, si la circulación es una competencia municipal, en el ámbito urbano, una de las típicas áreas de la policía es la policía de la circulación, la cual debe ser municipal. Esto tiene sus consecuencias: las sanciones, por ejemplo, deben ser impuestas por la autoridad municipal, y el producto de las multas debe ingresar a la hacienda municipal. Recordemos que de acuerdo al artículo 31 de la Constitución, las "Multas que impongan las autoridades municipales" constituyen un típico ingreso local, por lo que las sanciones derivadas de la violación de las normas de circulación, así sean, inclusive, normas nacionales que se establezcan por su índole o naturaleza, pero cuya aplicación es local, deben imponerse por las autoridades municipales y su producto ingresar a la hacienda municipal.

En esta materia, sin embargo, lo único que permanece local en materia de circulación, son los impuestos sobre vehículos. De resto, en general,

47. Véase Decreto Nº 340 de 1-11-79 en *Gaceta Oficial* Nº 31.857 de 7-11-79.
48. Véase Allan R. Brewer-Carías, *Aspectos Institucionales... cit.*, pp. 74 y ss.

el Poder Nacional ha invadido las competencias locales, tanto en materia de circulación como en materia de transporte urbano. Sin embargo, ahora, frente a esa tradición centralista, está la terminante atribución de competencias a los Municipios en materia de "ordenación del tránsito de vehículos y personas en las vías urbanas" (Ord. 6º, Art. 36), que permitirá a las entidades locales reivindicar competencias que han sido centralizadas.

D. *Las competencias en materia de cultura*

Otra competencia local derivada de la enumeración del artículo 30 de la Constitución es la cultura. Aquí nos encontramos, también, por supuesto, con una competencia concurrente, pues el Poder Nacional y los Estados tienen competencias en materia de cultura. En efecto, el artículo 83 de la Constitución dispone, que "el Estado fomentará la cultura en sus diversas manifestaciones y velará por la protección y conservación de las obras, objetos y monumentos de valor histórico o artístico que se encuentren en el país y procurará que ellos sirvan al fomento de la educación". Al atribuirse esta competencia al "Estado", debe entenderse que se trata de una competencia de los tres niveles: nacional, estadal y municipal.

La Ley Orgánica de Régimen Municipal, en el ordinal 21 del artículo 36 recoge directamente esta competencia al asignar al Municipio las "actividades e instalaciones culturales y deportivas y de ocupación del tiempo libre".

Realmente, la cultura tiene que ser también una competencia local, para promover las iniciativas en materia de cultura popular y local, que deben desarrollarse por los entes locales. Se insiste: si hay algo que tiene que ser estrictamente local es la cultura y la protección de bienes culturales.

Por eso, no tiene sentido en este último aspecto, que se haya concentrado en el nivel nacional la política de protección de los bienes culturales con la Ley de Conservación de Obras Artísticas e Históricas, la cual atribuye las competencias a la Junta de Conservación del Patrimonio Histórico y Artístico de la Nación. No puede ser que sea ese organismo a nivel nacional, el que determine cuáles son los monumentos históricos y culturales, cuando ello debe corresponder también a los Estados y aun a los Municipios.

E. *Las competencias en materia de salubridad*

La quinta competencia municipal enumerada en el artículo 30 de la Constitución, es la salubridad, la cual también es una competencia concurrente. En efecto, la salubridad se asigna al Municipio como una parte es-

pecífica de los servicios de protección a la salud, por lo que en la terminología tradicional municipal debe entenderse como parte del orden público sanitario local y, por tanto, parte de la policía local. Abarca básicamente la protección de la salud en la vía pública. Por ello está directamente vinculado al aseo urbano, típico servicio local en materia de salubridad.

En todo caso, la salubridad entra dentro de la obligación general de los entes públicos de velar por la protección de la salud, como competencia concurrente, prevista en el artículo 76 de la Constitución. Las "autoridades" a las cuales se alude en dicha norma son las autoridades municipales, estadales y nacionales. Sin embargo, expresamente se prevé en la Constitución que en esa materia esos tres niveles de autoridades se coordinan por el Poder Nacional. El artículo 136, ordinal 17 del texto fundamental, en efecto, establece que corresponde al Poder Nacional la dirección técnica, el establecimiento de normas administrativas y la coordinación de los servicios destinados a la defensa de la salud pública. De allí la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Salud de 1987 [49].

Por su parte, la Ley Orgánica de Régimen Municipal precisa, en el campo de la salubridad, que corresponde a los Municipios, en primer lugar, competencia en materia de "acueductos, cloacas y drenajes y tratamiento de aguas residuales" (Ord. 1º del Art. 36); en segundo lugar, el "Aseo Urbano y Domiciliario, comprendidos los servicios de limpieza diaria, de recogida y tratamiento de residuos (Ord. 12, Art. 36); y en tercer lugar, los "cementerios, hornos crematorios, y servicios funerarios" (Art. 36, Ord. 15). Esas tres competencias puede decirse, eran las tradicionales manifestaciones, en el ámbito municipal, de las materias vinculadas a la salubridad.

La nueva Ley Orgánica de 1988, sin embargo, ha agregado otra competencia en la materia que permite profundizar el proceso de descentralización, al atribuirle al Municipio, en general, la "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" (Ord 17, Art. 36), y de acuerdo al texto del artículo 136, ordinal 17 de la Constitución.

Por último, debe señalarse que conforme a ese mismo texto constitucional, todas estas competencias pueden ser nacionalizadas de acuerdo con el interés colectivo, pues se atribuye al Legislador la potestad para establecer la nacionalización de estos servicios públicos de acuerdo con el interés colectivo. Ya ha habido una manifestación concreta de esta nacionalización en 1976, con la Ley que creó el Instituto Metropolitano de Aseo Urbano

49. Véase en *Gaceta Oficial* Nº 33.745 de 23-6-87.

de Caracas, como Instituto Autónomo Nacional para atender el asco urbano de la capital [50].

F. *Las competencias en materia de asistencia social*

Otra competencia municipal, enumerada en el artículo 30 de la Constitución, es la asistencia social. Aquí también estamos en presencia de otra típica competencia concurrente dentro de los mismos términos de los artículos 76 y 136, ordinal 17, de la Constitución. En este campo, no se trata de servicios de medicina preventiva (salubridad), sino de medicina curativa (asistencia social). En base a ello, los Municipios tienen competencia para establecer servicios de asistencia social para quienes carezcan de ella.

Conforme a esto, la Ley Orgánica de Régimen Municipal atribuye a los Municipios competencia en las siguientes materias:

En primer lugar, "Atención primaria de la salud de carácter preventivo, curativo o rehabilitador, sanidad de urgencia, información y educación sanitaria de la población; planificación familiar y control epidemiológico, conforme a las normas y políticas de coordinación establecidas por el Poder Nacional" (Ord. 18, Art. 36);

En segundo lugar, "Cooperar con los demás Poderes Públicos en la 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" (Ord. 19, Art. 36).

Con estas atribuciones, sin duda, se abre la puerta para el inicio de un proceso de descentralización en este campo de los servicios de atención médica y asistencia social, que han sido progresivamente nacionalizados. No se olvide que con excepción de algunos hospitales municipales en Caracas, en general los servicios médicos se han venido nacionalizando y progresivamente se ha venido difundiendo la idea de un servicio nacional de salud que centralice los servicios a nivel nacional [51].

Estimamos en todo caso, que conforme al ordinal 17 del artículo 136 de la Constitución, nacionales deben ser las normas y la coordinación de los servicios, pero la prestación debe ser local y estadal.

---

50. Véase Ley de Nacionalización y Coordinación de los Servicios de Recolección y Tratamiento para residuos, desechos y desperdicios en el Area Metropolitana de Caracas, en *Gaceta Oficial* Nº 31.047 de 17-8-76.
51. Véase la Ley Orgánica del Servicio Nacional de Salud, en *Gaceta Oficial* Nº 33.745 de 23-6-87.

G. *La competencia en materia de institutos populares de crédito*

Otra competencia enumerada en el artículo 30 de la Constitución, como competencia municipal, es la relativa a los institutos populares de crédito. Sin embargo, en esta materia, al ser atribuida al Poder Nacional la legislación bancaria y de los otros institutos de crédito (Art. 136, Ord. 24), y haberse dictado la Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito, la creación por un Municipio de aquellas entidades tendría que someterse a esta Ley [52]. Por ello, el artículo 36, ordinal 14, enumera como parte de la competencia propia del Municipio la "creación de institutos populares de crédito, con las limitaciones que establezca la legislación nacional".

Los Institutos Municipales de Crédito Popular, como el de la Municipalidad del Distrito Federal, creados antes de la Ley de Bancos, son materialmente los únicos que existen.

H. *La competencia en materia de turismo*

Otra de las competencias enumeradas en el artículo 30 de la Constitución es el turismo, la cual también se configura como una competencia concurrente, pues corresponde también al Poder Nacional, en el ordinal 24 del artículo 136 en cuanto a la legislación de turismo. Sin embargo, la legislación de turismo a la cual se refiere este artículo, se relaciona más a la que interesa al Poder Nacional en materia de turismo extranjero y situación de los extranjeros turistas. Sin embargo, además de eso, en la evolución de la legislación turística, la Ley actual establece las bases para un turismo interno al regular, por ejempo, zonas de interés turístico, y la intervención de la Corporación Venezolana de Turismo en determinadas áreas [53]. Sin embargo, el turismo debe ser una competencia municipal y estadal, y no, por supuesto, sólo una competencia nacional. Por ello, el artículo 36, ordinal 11, de la Ley Orgánica de Régimen Municipal se refiere a las actividades dirigidas al turismo local, como facultad de los Municipios, al atribuirles competencia para "Organizar y promover las ferias y festividades populares; así como proteger y estimular las actividades dirigidas al desarrollo del turismo local".

I. *La competencia en materia de policía municipal*

Por último, el artículo 30 de la Constitución enumera dentro de las materias propias de la vida local, la policía municipal.

---

52. Véase la Ley General de Bancos y Otros Institutos de Crédito de 1988, *Gaceta Oficial* Nº 4.021 de 4-2-88.
53. Véase la Ley de Turismo, *Gaceta Oficial* Nº 1.591 Extra. de 22-6-73.

Ahora bien, en materia de policía en general también hay una concurrencia de competencias: el artículo 17, ordinal 5º atribuye a los Estados, la organización de la policía urbana y rural, y la determinación de las ramas de este servicio atribuidas a la competencia municipal; y el Poder Nacional, conforme al artículo 136, ordinal 5º, tiene competencia en materia de policía nacional. Además, en el artículo 134 de la misma Constitución se establece, que "los Estados y Municipios sólo podrán organizar sus fuerzas de policía de acuerdo con la Ley".

De estas normas surge una distinción que es básica en materia administrativa, entre la policía como cuerpo (fuerza), y la policía como actividad reguladora y ejecutora. No toda actividad de policía implica una fuerza de policía, de manera que la policía es una de las típicas actividades administrativas, distinta a los cuerpos policiales. Estos, es decir, las fuerzas de policía, deben ser determinadas en ley nacional, aún no dictada. En cambio, la actividad de policía, como actividad administrativa, da origen a una serie de competencias distribuidas entre una policía nacional, regulada en una multitud de leyes especiales; una policía estadal en materia rural regulada en las Leyes estadales, y una policía municipal regulada insuficientemente en las ordenanzas municipales. La muestra de esta actividad reguladora, por ejemplo, está en los Códigos Orgánicos de Policía dictados hace varias décadas, los cuales eran unos verdaderos monumentos jurídicos.

En el Distrito Federal, por ejemplo, la Ordenanza de Policía Urbana y Rural establecía un completo cuadro normativo de las actividades en el Distrito, adecuado para la época, con regulaciones sobre circulación, transporte, agua, acueductos, cementerios, asistencia, etc., en un solo cuerpo o código.

En todo caso, en la actualidad, en cuanto a las fuerzas de policía, la materia está mal regulada. No hay ley nacional, y en cambio muchas leyes establecen competencias nacionales en materia de policía, que dan origen a cuerpos de policía: en materia de circulación, por ejemplo, el Cuerpo de Vigilantes de Tránsito, que debería ser competencia local; en materia forestal, la Guardería Forestal o Ambiental asumida por la Guardia Nacional, y en general, las incompletas regulaciones concernientes a esta última, como Fuerzas Armadas de Cooperación, con funciones de policía de fronteras, de policía industrial, de policía vial, de policía fiscal, etc.

Por otra parte, en cuanto al cuerpo de funcionarios de la Dirección General de los Servicios de Inteligencia y Prevención del Ministerio de Relaciones Interiores, no encuentra una regulación legal, salvo indirectamente en la Ley Orgánica de la Administración Central como en la Ley de Poli-

cía Judicial [54], en materia de las actuaciones que realicen como auxiliares de la Justicia, como agentes de la policía judicial.

En cuanto al Cuerpo Técnico de Policía Judicial, como cuerpo nacional, su regulación completa se ha realizado en la Ley de Policía Judicial, donde se regulan sus atribuciones.

Por otra parte, las fuerzas o cuerpos de policía estadales y municipales no tienen regulación en ley nacional. Por la deficiente regulación de los Estados, puede decirse que materialmente casi no existen cuerpos de policías municipales. Las policías, en general, son estadales en casi todos los Estados. Sin embargo, el ordinal 16 del artículo 36 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal atribuye al Municipio competencia en materia de "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", lo que necesariamente tiene que llevar a la organización de cuerpos de policía municipales.

La Ley Orgánica, por otra parte, en materias conexas con la policía, atribuye a los Municipios competencia en materia de "Espectáculos públicos y publicidad comercial, en cuanto conciernen a los intereses y fines específicos municipales" (Ord. 9º, Art. 36); y de "Protección civil y servicios de prevención y lucha contra incendios en las poblaciones" (Ord. 13, Art. 36).

J. *Competencias en materia de otros servicios públicos*

Además de los servicios públicos a que se ha hecho referencia al comentar las competencias municipales conforme al artículo 36 de la Ley Orgánica, de acuerdo a la enumeración del artículo 30 de la Constitución, la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978, atribuyó a los Municipios como una materia propia de la vida local, la "distribución y venta de electricidad y gas en las poblaciones de su jurisdicción", lo que se ha conservado en la Ley de 1988 (Ord. 2, Art. 36).

La Ley Orgánica de 1978, sin embargo, en esta y otras competencias señalaba que las mismas se ejercerían por los Municipios "en los términos que establezca la legislación nacional" (Art. 7), lo que evidentemente era inconstitucional, porque constituyó una limitación a la autonomía municipal no autorizada en la Constitución, la cual comprende, para el Municipio, la libre gestión de las materias de su competencia (Art. 29, Ord. 2c). Ahora bien, la autonomía implica y exige, ante todo, autonormación, pues

54. Véase en *Gaceta Oficial* Nº 30.739 de 10-7-75.

gestionar libremente es auto-regularse. Siendo esta la primera nota de la autonomía, no podía una ley nacional señalar que determinadas competencias serían ejercidas por los Municipios "en los términos que establece la legislación nacional". Ello era inconstitucional, porque implicaba dos cosas: primero, que el legislador nacional, de acuerdo a esta Ley Orgánica podía regular y limitar la competencia local; y segundo, la interpretación literal del artículo podía conducir a deducir que esas competencias sólo podían ejercerse en los términos que estableciera la legislación nacional, de manera que si la legislación nacional no establecía "esos términos" de acuerdo al artículo, no podían ejercerse esas competencias.

En esta norma, en realidad, la Ley incurrió en la tendencia centralista de las Constituciones de 1947 y 1953, que sometían el ejercicio de las competencias locales a lo que estableciera la legislación nacional, con lo que la autonomía local estaba sujeta al legislador nacional. Pero allí eran las propias Constituciones las que indicaban que las competencias municipales debían ejercerse de acuerdo a lo que establecieran las leyes y reglamentos nacionales, con lo cual quedaba el Municipio sujeto al Poder Nacional.

La Constitución de 1961 cambió radicalmente este sistema de las Constituciones anteriores, con lo cual formalmente cambió el centralismo tradicional por una descentralización municipal basada en la autonomía.

Sin embargo, en contra de la Constitución, la Ley Orgánica de 1978 había vuelto al espíritu de la Constitución de 1947 y de 1953, sin que hubiera ninguna norma en la Constitución que lo autorizase. Por ello estimamos que este artículo era inconstitucional [55].

Ahora bien, la nueva Ley Orgánica de 1988 ha eliminado esta norma de sujeción, por lo que la atribución de competencia a los Municipios, particularmente, en cuanto a la "distribución y venta de electricidad y gas en las poblaciones de su jurisdicción" es directa e inmediata, por lo que no resulta ahora necesaria la sanción de sendas leyes nacionales para que la puedan asumir [56].

En todo caso, estas competencias municipales se ejercen sin perjuicio de las atribuidas a 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 corresponde (Art. 36).

---

55. Véase Allan R. Brewer-Carías, "El régimen de los servicios públicos municipales dentro de las competencias municipales previstas en la Ley Orgánica de Régimen Municipal", en *Revista de Derecho Público*, Nº 9, Caracas, 1982, pp. 5 y ss.
56. Véase en relación a la situación conforme a la Ley de 1978, Allan R. Brewer-Carías, *El régimen municipal en Venezuela*, Caracas 1984, pp. 49 y ss.

K. *El catastro y la determinación de lo urbano*

De acuerdo al artículo 108 de la Ley Orgánica, cada Municipio o Distrito debe formar el catastro de los inmuebles comprendidos dentro de las zonas urbanas, a cuyo efecto el Ejecutivo Nacional debe prestar la ayuda técnica y financiera que sea necesaria para la pronta realización de este propósito. En lo referente al Catastro Rural, además, cada Municipio debe gestionar la formación del mismo con el organismo competente.

Por supuesto, vinculado al catastro está la competencia municipal para delimitar las áreas o zonas urbanas en jurisdicción del Municipio. Esta competencia, sin embargo, tiene necesariamente que ejercerse en conjunción con las competencias nacionales, ya que es el Ministerio del Desarrollo Urbano el que debe delimitar el área de expansión de las ciudades en los Planes de Ordenación Urbanística (Art. 24, Ord. 2 de la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística). Por tanto, los Municipios sólo pueden identificar sus zonas urbanas dentro de dicha área mayor. Además, por supuesto, esa identificación debe responder a criterios objetivos, de manera que se declare área urbana sólo lo que es tal, es decir, que pertenezca a una ciudad o centro poblado y que esté urbanizada o en proceso de urbanización (dotación de servicios e infraestructura urbana), de manera que sirva a la vida urbana (vivienda, trabajo, circulación, recreación).

2. *El régimen de prestación de los servicios municipales*

Como se ha visto anteriormente, de la enumeración de las competencias municipales, los Municipios tienen atribuidos la prestación de diversos servicios públicos, particularmente en materia de abastecimiento de aguas y recolección y tratamiento de aguas residuales; de distribución y venta de electricidad y gas; de transporte público urbano de pasajeros; de aseo urbano y domiciliario; de salubridad y asistencia social; y de abastos y mataderos.

La Ley Orgánica, en esta materia, ha establecido una serie de regulaciones que deben ser destacadas, referidas al ámbito territorial de prestación; a las obligaciones mínimas; y a la forma de prestación.

A. *Ambito territorial de prestación y las mancomunidades forzosas*

Ya hemos señalado que conforme a la Ley Orgánica, cuando un servicio público municipal tenga o requiera instalaciones ubicadas en jurisdicción de más de un Municipio *contiguo territorialmente,* por un mismo or-

ganismo, entidad o empresas públicas o privadas, los Municipios respectivos están obligados a constituir 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 debe atribuirse al mismo el régimen de prestación de servicio" (Parágrafo Unico, Atr. 36).

Como se ha dicho, esta mancomunidad forzosa está prevista evidentemente en caso de conurbaciones, es decir, de Municipios urbanos contiguos territorialmente en los cuales se preste un servicio público en la forma antes indicada. No podría deducirse de esta norma, por ejemplo y por tanto, que por el hecho de que CADAFE preste el servicio de distribución y venta de electricidad en casi todos los Municipios del país, todos éstos deban mancomunarse para establecer el régimen de la prestación del servicio, el cual, en esos casos, por su naturaleza, sería de la competencia nacional.

B. *Las obligaciones mínimas*

Conforme al artículo 37 de la Ley Orgánica, en todo centro de más de *un mil (1.000) habitantes, los Municipios, por sí mismos o mancomunados*, deben garantizar a los vecinos los servicios mínimos siguientes:

A) Alumbrado público y domiciliario, cementerio, recogida de residuos, limpieza diaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, cloacas y alcantarillado, matadero, plaza pública, mercado público y atención primaria de la salud;

B) En los Municipios con población superior a diez mil (10.000) *habitantes, además: Parque público, Biblioteca, Plan de Desa*rrollo Urbano Local y Nomenclatura y Señalización Urbanas;

C) En los Municipios con población superior a cincuenta mil (50.000) 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 cien mil (100.000) habitantes, además: Servicio de transporte público urbano de pasajeros, protección del medio ambiente, control de alimentos y bebidas y tratamiento de residuos.

Se entienden 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,

bién sea prestado por el Municipio o por otros organismos o entidades (Art. 39).

En este sentido, la Ley autoriza a los Municipios para convenir con los organismos nacionales o estadales, el estudio y ejecución de obras y la prestación de servicios, para que en la entidad local sea efectiva la satisfacción de las obligaciones mínimas señaladas en el artículo 37.

C. *Forma de prestación*

De acuerdo con el Artículo 40 de la Ley Orgánica, la prestación de los servicios públicos municipales puede ser hecha por:

1º El Municipio en forma directa;

2º Institutos Autónomos Municipales, "mediante delegación";

3º Empresas, Fundaciones, Asociaciones Civiles y otros Organismos descentralizados del Municipio, mediante contrato;

4º Organismos de cualquier naturaleza de carácter Nacional o Estadal, mediante Contrato;

5º Concesión otorgada en licitación pública.

Ahora bien, cuando se trate de las concesiones de servicios públicos municipales, el artículo 41 de la Ley Orgánica prescribe que deben regir las siguientes condiciones mínimas:

1º Plazo de la concesión que en ningún caso puede ser mayor de veinte (20) años; sin embargo, en cuanto a las concesiones para la explotación de servicios de transporte colectivo urbano la Ley dispone que tendrán una duración no menor de cinco (5) años, debiendo prever el contrato de concesión las causas de revocación del mismo (Parágrafo Unico, Art. 74);

2º Precio que debe pagar el concesionario por los derechos que le otorgue la concesión, el cual puede consistir en una cantidad fija anual durante el plazo de la misma. En el contrato debe 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;

4º Garantía fideyusoria vigente durante el plazo de la concesión expedida a favor y a satisfacción del Municipio por empresa de seguro o institución bancaria, 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, que podrá ser modificada en la oportunidad de la revisión antes indicada;

7º Forma en que el Alcalde debe supervisar la gestión del concesionario, el mantenimiento y uso apropiado de los equipos e instalaciones empleados en la explotación de la concesión;

8º Derecho del Municipio a intervenir temporalmente la concesión 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;

10º Traspaso gratuito a 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. Sin embargo, no se considerarán como nuevas inversiones los gastos de reparación y mantenimiento de las instalaciones y equipos.

3. *El régimen de los entes descentralizados del Municipio*

La Ley Orgánica de Régimen Municipal ha establecido en forma expresa el régimen de la administración descentralizada del Municipio, previendo así la posibilidad de que las competencias municipales se realicen a través de institutos autónomos, empresas municipales, fundaciones municipales y asociaciones municipales.

Estos Institutos Autónomos Municipales no gozan de los privilegios y prerrogativas que la Ley Orgánica acuerda al Fisco Municipal, a menos que una Ley Nacional así lo establezca (Art. 43).

Expresamente prevé la Ley Orgánica que en su condición de personas jurídicas de carácter público, los Institutos Autónomos Municipales quedan sujetos a la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en cuanto ésta les sea aplicable (Art. 44).

En cuanto a las empresas municipales el artículo 46 de la Ley Orgánica las define como las sociedades mercantiles en las cuales el Municipio solo o conjuntamente con otros Municipios o Institutos Autónomos Municipales, tenga una participación mayor al cincuenta por ciento (50%) del capital social.

Por último, las Asociaciones Civiles son personas jurídicas de derecho privado que no persiguen un fin de lucro para sus asociados y en los cuales el Municipio, solo o conjuntamente con otro Municipio o un Instituto Autónomo Municipal, tenga una participación mayor al cincuenta por ciento (50%) de su patrimonio (Art. 48).

4. *Los convenios intermunicipales y la cooperación intermunicipal*

Además de la posibilidad que tienen los Municipios de constituir Mancomunidades, la Ley Orgánica establece expresamente la posibilidad de los Municipios y Distritos de celebrar Acuerdos o convenios para fines de interés común.

Así, en primer lugar, se regula la posibilidad de establecer entes descentralizados intermunicipales, al prescribir el artículo 31, que "los Municipios y los Distritos Municipales y Metropolitanos podrán igualmente acordarse acerca de la creación de empresas, fundaciones, asociaciones civiles y otros organismos descentralizados para cualquier fin de interés local o intermunicipal". En segundo lugar, en materia tributaria se autoriza a los Municipios a "celebrar acuerdos entre sí para la unificación de las tarifas de determinados impuestos, tasas o contribuciones" (Art. 118). En tercer lugar, se prevé también la posibilidad de asociaciones entre Municipios para el establecimiento de la carrera administrativa (Art. 152).

Por otra parte, la Ley Orgánica, como supuesto mecanismo para "la asistencia nacional al desarrollo de las entidades locales", estableció en su artículo 179 que los Municipios podrán constituir o afiliarse a una Asociación Civil sin fines de lucro y personalidad jurídica propia, de carácter nacional, que tenga por objeto promover y facilitar el desarrollo integral de éstos, conforme a lo que establece la Constitución y esta Ley Orgánica. La

forma jurídica escogida por el Legislador, para esta entidad, en nuestro criterio, no es la conveniente. Debió la Ley Orgánica, en cambio, crear un instituto autónomo nacional para tal fin.

En todo caso, para el cumplimiento de este objeto, las actividades de esa Organización deben estar dirigidas, principalmente, a prestar a los Municipios el apoyo técnico y jurídico requerido para el cabal cumplimiento de sus fines constitucionales y legales.

En tal sentido corresponderá a dicha Organización:

1º Prestar asistencia técnica y jurídica a los Municipios, para su desarrollo político, económico y social, cuando le sea requerida;
2º 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;
3º Asesorar a los Municipios para la constitución de Mancomunidades o Asociaciones de Municipios, así como su agrupación en Distritos Municipales o Metropolitanos;
4º Recopilar y analizar la información relacionada con la población, los ingresos, las finanzas y el personal al servicio de los Municipios y demás entidades locales;
5º Desarrollar programas de formación, capacitación y adiestramiento del personal al servicio de los Municipios.

Una vez creada la Asociación Civil antes indicada, los Municipios o Cabildos en sus respectivos presupuestos de gastos, deben fijar anualmente el monto de sus aportes a la Asociación para el cumplimiento de los fines que se le señalan en la Ley Orgánica (Art. 180).

IV. EL REGIMEN DE GOBIERNO Y ADMINISTRACION MUNICIPAL

1. *La separación orgánica de poderes*

La más importante de las reformas introducidas en el régimen municipal en la Ley Orgánica de 1988, ha sido la superación de carácter colegiado del gobierno local que tenía el régimen venezolano.

En efecto, la tradición uniformista del régimen municipal en Venezuela había consolidado al *Concejo Municipal* como órgano colegiado de

carácter, a la vez, deliberante, normativo y administrativo (Art. 30 LORM 1978). La Constitución, en realidad no establece cuál debe ser el órgano que debe tener a su cargo el gobierno y administración de los Municipios, y se limita a señalar que la representación de los Municipios la ejercen los órganos que determine la Ley. La ausencia de una reforma al régimen local, por tanto, no había actualizado esta norma, y al contrario, se había seguido la tradición del gobierno colegiado municipal sobre todo en las grandes áreas urbanas. Ese régimen colegiado de gobierno y administración municipal, por supuesto, mostró lo absolutamente deficiente que es para la conducción de los asuntos locales, por la dilución de la responsabilidad gubernativa local.

Por ello, quizás el aspecto más importante de la reforma que propusimos al régimen municipal en 1984 [57] fue precisamente la superación del régimen uniforme de gobierno y administración colegiados, que concebía al Concejo Municipal como un órgano en el cual se comprendían las funciones legislativas, deliberantes, de control, administrativas y de gobierno local, y su sustitución por un sistema en el cual se diferenciase la autoridad ejecutiva de la entidad local, el Alcalde, de la autoridad legislativa, deliberante y de control que deben ser los Concejos Municipales.

En esta forma, la Ley Orgánica de 1988 estableció un sistema de separación orgánica de poderes a nivel municipal, al prescribir en su artículo 49, lo siguiente:

> "El gobierno municipal se ejerce por un Alcalde y un Concejo Municipal".
>
> "La rama ejecutiva del gobierno municipal se ejerce por órgano del Alcalde; y la deliberante por órgano del Concejo Municipal, al cual corresponde legislar sobre las materias de la competencia del Municipio, y ejercer el control de la rama ejecutiva del gobierno municipal, en los términos establecidos en la presente Ley".

Conforme a este régimen, tanto en los Municipios como en los Distritos Municipales o Metropolitanos, debe existir este sistema de separación orgánica. Por ello el artículo 69 de la Ley Orgánica, en cuanto a los Distritos Metropolitanos (cuyo principio también tiene que regir, obviamente, y a pesar de la laguna de la Ley, para los Distritos Municipales) establece:

> "El gobierno metropolitano se ejerce por un Alcalde y un Cabildo Distrital".
>
> "El Alcalde será la máxima autoridad ejecutiva y administrativa del Distrito Metropolitano. . .".

57. Véase Allan R. Brewer-Carías, "Aspectos generales del régimen municipal y su reforma", en *Estudios de Derecho Público*, Tomo II (Labor en el Senado 1983), Ediciones del Congreso de la República, *cit.*, pp. 241 a 245.

"El Cabildo Distrital tendrá funciones de carácter deliberante, normativo, de control y fiscalización de los órganos del gobierno metropolitano".

En todo caso, tanto el Alcalde como los miembros de los Concejos Municipales (concejales) deben ser electos conforme lo exige el artículo 29 de la Constitución; y esa elección debe ocurrir, necesariamente, en un proceso electoral "distinto y separado de las elecciones nacionales" (Art. 58), que debe celebrarse en la fecha que fije el Consejo Supremo Electoral.

La duración del período municipal en todo caso es de cinco (5) años (Art. 138).

2. *El órgano ejecutivo municipal: el Alcalde*

A. *Régimen del Alcalde*

a. *Elección*

El Alcalde de los Municipios, como se ha dicho, por supuesto, sólo puede ser electo, ya que conforme a la Constitución (Art. 29), uno de los signos de la autonomía municipal es la elección de sus autoridades. Por ello fue, precisamente, que el antiguo Prefecto perdió sus atribuciones "ejecutivas" de orden municipal.

En esta forma, la Ley Orgánica prescribe expresamente que en cada Municipio, Distrito Municipal o Distrito Metropolitano, se debe elegir un Alcalde por mayoría relativa, "en votación universal, directa y secreta, con sujeción a lo dispuesto en la Ley Orgánica del Sufragio". (Arts. 50 y 69).

Los requisitos para poder ser electo Alcalde son los siguientes: ser venezolano por nacimiento o por naturalización, con no menos de tres (3) años de residencia en el Municipio o Distrito, según sea el caso; gozar de sus derechos civiles y políticos; estar inscrito en el Registro Electoral Permanente de la entidad, y haber cumplido con el deber de votar, salvo causa prevista en la Ley Orgánica del Sufragio. (Art. 51). No precisa la Ley *cuándo* es que debió haberse cumplido con este deber. ¿En el proceso electoral anterior o en todos?

b. *Carácter remunerado del cargo*

La Ley Orgánica regula la figura del Alcalde como un cargo esencialmente remunerado, al disponer que percibirá las remuneraciones mensuales que se le fijen en la Ordenanza de Presupuesto. (Art. 51). Esto contrasta con el carácter *ad honorem* que se atribuye, en principio, a los cargos de concejal. (Art. 55).

c. *Deber de residencia*

De acuerdo al artículo 52 de la Ley Orgánica, el Alcalde debe mantener su residencia en el Municipio o Distrito, durante todo su mandato, so pena de perder la investidura (Art. 67), no pudiendo ausentarse por un período mayor de quince (15) días, sin previa licencia del Concejo o Cabildo.

Las ausencias temporales del Alcalde son suplidas, en lo que respecta a sus funciones ejecutivas, por un funcionario de alto rango que él designe; a menos que se trate de la situación prevista en el artículo 189 del Código de Enjuiciamiento Criminal, en cuyo caso, la designación del sustituto del Alcalde la debe hacer el Concejo o Cabildo. (Art. 53).

En cuanto a las ausencias absolutas del Alcalde, la Ley Orgánica regula dos supuestos: si la ausencia absoluta del Alcalde se produce antes de tomar posesión o antes de cumplir la mitad de su período legal, se debe proceder a una nueva elección en la fecha que fije el Consejo Supremo Electoral; en cambio, si la ausencia se produce transcurrido más de la mitad del período legal, el Concejo o Cabildo Distrital es quien debe designar a uno de sus miembros para que ejerza el cargo vacante de Alcalde, por lo que resta del período municipal. (Art. 53).

B. *Atribuciones del Alcalde*

De acuerdo al artículo 72 de la Ley Orgánica, los Alcaldes Municipales o Distritales tienen las siguientes competencias:

1º Dirigir el gobierno y administración municipal y distrital; y ejercer la representación del Municipio en el ámbito de su competencia (la rama ejecutiva del gobierno municipal);

2º Ejercer la presidencia del Concejo Municipal de aquellos Municipios cuya población sea igual o menor de cincuenta mil (50.000) habitantes. En todo caso, el Alcalde tiene derecho de palabra en las sesiones de la Cámara o Cabildo o de sus Comisiones, pero en ningún caso tiene derecho a voto;

3º Ejecutar, dirigir e inspeccionar los servicios y obras municipales o distritales;

4º Dictar Reglamentos de carácter interno y demás actos administrativos de la entidad;

5º Suscribir los contratos que celebre la entidad y disponer gastos y ordenar pagos, conforme a lo que establezcan las Ordenanzas;

6º Ejercer la máxima autoridad en materia de administración de personal y, en tal carácter, nombrarlo, removerlo o destituirlo, conforme a los procedimientos establecidos, con excepción del personal asignado a la

Cámara, Secretaría y Sindicatura Municipal, cuya administración corresponde al Concejo o Cabildo, a proposición de los respectivos titulares. Esta atribución, evidentemente, es inconveniente, porque podría propiciar el establecimiento de un doble sistema de administración de personal en los Municipios; es decir, dos administraciones paralelas, una a cargo del Alcalde y otra a cargo del Concejo, lo cual contrariaría el espíritu de la separación orgánica de poderes que prevé la Ley.

7º Someter a la consideración del Concejo o Cabildo Distrital, el Plan y los Programas de trabajo de la gestión local, así como el Proyecto de Ordenanza de Presupuesto de Ingresos y Gastos, de acuerdo a las normas previstas en esta Ley, y en el ordenamiento jurídico municipal;

8º Presentar a la consideración del Concejo o Cabildo Distrital Proyectos de Ordenanzas, Acuerdos, Decretos y Reglamentos, con las exposiciones que los fundamenten;

9º Disponer la ejecución de los planes del desarrollo urbano local, elaborados y sancionados por el Concejo o Cabildo Distrital;

10º 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, si fuere el caso;

11º Conocer en apelación las decisiones que en ejercicio de sus atribuciones dicten los Directores y demás funcionarios municipales, según los procedimientos establecidos en las Ordenanzas. (Una excepción a esta competencia, es la establecida en materia tributaria, Art. 119; y en materia vecinal, Art. 171, lo que colide con el carácter de superior jerárquico administrativo del Municipio que tiene el Alcalde).

12º Estimular la colaboración y solidaridad de los vecinos para la mejor convivencia de la comunidad;

13º Presentar al Concejo o Cabildo Distrital, en el mes siguiente a la finalización de cada año de su período legal, la Memoria y Cuenta de su gestión, incluyendo informe detallado de las obligaciones impagadas o morosas de los contribuyentes. Asimismo, presentar los informes periódicos que establezca el ordenamiento jurídico municipal y que le sean solicitados por el Concejo o Cabildo Distrital.

14º Promulgar las Ordenanzas dentro de los diez (10) días siguientes a aquel en que las haya recibido, pero dentro de ese lapso podrá pedir al Concejo o Cabildo Distrital su reconsideración, mediante exposición razonada, a fin de que modifique alguna de sus disposiciones o levante la sanción a toda la Ordenanza o parte de ella. Cuando la decisión del Concejo o Cabildo Distrital fuere contraria al planteamiento del Alcalde y se hubiere

adoptado por las dos terceras (⅔) partes de sus miembros, el Alcalde no podrá formular nuevas observaciones y deberá promulgar la Ordenanza dentro de los cinco (5) días siguientes a aquel en que la haya recibido. Cuando la decisión se hubiere tomado por simple mayoría, el Alcalde podrá optar entre promulgar la Ordenanza o devolverla al Concejo o Cabildo Distrital dentro del mismo plazo de cinco (5) días para una nueva y última reconsideración. La decisión del Concejo o Cabildo Distrital será definitiva, aun por simple mayoría, y la promulgación de la ordenanza deberá hacerse dentro de los cinco (5) días siguientes a su recibo. Cuando el Alcalde no promulgue la ordenanza en los términos respectivos, lo hará el Presidente del Concejo o Cabildo Distrital. Cuando la ordenanza sea aprobada por referéndum, el Alcalde no podrá vetarla. En todo caso, queda abierta la vía de su impugnación ante la Corte Suprema de Justicia por vicios de inconstitucionalidad o ilegalidad.

15º Cumplir y hacer cumplir las ordenanzas y demás instrumentos jurídicos;

16º Ejercer las funciones de fiscalización de acuerdo con lo dispuesto en leyes y ordenanzas;

17º Conceder ayudas y otorgar becas, pensiones y jubilaciones de acuerdo con las leyes y ordenanzas;

18º Ejercer las demás competencias que el ordenamiento jurídico asigne al Municipio o Distrito, que no estén expresamente atribuidas a otros órganos municipales.

C. *Obligaciones del Alcalde*

En cumplimiento de sus competencias, conforme al artículo 73 de la Ley Orgánica, el Alcalde está obligado a adoptar las medidas necesarias para:

1º Llevar al día mediante registros adecuados, el inventario de los bienes del Municipio:

2º Proteger y conservar los bienes del Municipio y establecer los casos de responsabilidad administrativa para quienes los tengan a su cargo, cuido y custodia;

3º Llevar buenas relaciones con los poderes públicos nacionales y estadales, así como con otros Municipios y cooperar con ellos para el mejor cumplimiento de sus fines;

4º Mantener informada a la comunidad de la marcha de las actividades municipales e interesarla en la solución de sus problemas; y,

5º Cumplir y hacer cumplir las Leyes, Reglamentos y Resoluciones emanados de las autoridades nacionales y estadales.

3. *El órgano deliberante, legislativo y de control municipal: el Concejo Municipal o los Cabildos Distritales*

A. *Los Concejos Municipales*

a. *Integración*

Los Concejos Municipales de los Municipios tienen un número de concejales que varía entre cinco (5) y diecisiete (17), según la población de la entidad. Esta integración se establece en el artículo 54 de la Ley Orgánica en la forma siguiente:

1º Cinco (5) Concejales en los Municipios que tengan hasta quince mil (15.000) habitantes;

2º Siete (7) Concejales en los Municipios que tengan de quince mil uno (15.001) a cincuenta mil (50.000) habitantes;

3º Nueve (9) Concejales en los Municipios que tengan de cincuenta mil uno (50.001) a doscientos mil (200.000) habitantes;

4º Once (11) Concejales en los Municipios que tengan de doscientos mil uno (200.001) a quinientos mil (500.000) habitantes;

5º Trece (13) Concejales en los Municipios que tengan de quinientos mil uno (500.001) a setecientos cincuenta mil (750.000) habitantes;

6º Quince (15) Concejales en los Municipios que tengan de setecientos cincuenta mil uno (750.001) a un millón (1.000.000) de habitantes; y,

7º Diecisiete (17) Concejales en los Municipios que tengan más de un millón (1.000.000) de habitantes.

b. *Elección*

La elección de los Concejales "se hará por votación universal, directa y secreta con sujeción a lo dispuesto en la Ley Orgánica del Sufragio" (Art. 55), la cual establece la elección por el sistema de planchas cerradas y bloqueadas en toda la circunscripción del Municipio.

La reforma del sistema del sufragio municipal que se discutió intensamente en el período constitucional 1984-1989, en todo caso, no fue ni acogida ni realizada por las Cámaras Legislativas. En la reforma de la Ley Orgánica del Sufragio de 1988, por tanto, nada sustancial se reformó.

Contrariamente a ello, sin embargo, en el Proyecto de Ley Orgánica de 1984, formulamos formalmente la propuesta de la elección uninominal de los concejales, para lo cual el territorio de los Municipios debía di-

vidirse en tantas circunscripciones como miembros a elegir del Concejo hubiera [58].

En todo caso, sea cual sea el sistema de elección, los requisitos para poder ser electo concejal son los siguientes: Ser venezolano por nacimiento o naturalización, con no menos de tres (3) años de residencia en el Municipio, gozar de sus derechos civiles y políticos, estar inscrito en el Registro Electoral Permanente de la entidad y haber cumplido con el deber de votar, salvo causa prevista en la Ley Orgánica del Sufragio. (Art. 55). Tampoco aquí precisa la Ley *cuándo* es que debió haberse cumplido este deber, ¿en el proceso electoral anterior o en todos?

c. *Carácter* ad honorem *del cargo*

De acuerdo a texto expreso de la Ley Orgánica (Art. 55), el ejercicio del cargo de Concejal es *ad honorem*. En consecuencia, sólo el Presidente de la Cámara o quien haga sus veces, puede devengar sueldo mensual. En cuanto a los Concejales únicamente podrán percibir dietas por asistencia a las sesiones de la Cámara y por asistencia a las Comisiones Permanentes del Concejo.

En cuanto a esta remuneración, en efecto el artículo 157 de la Ley Orgánica prescribe su límite así:

> "De las sesiones ordinarias o extraordinarias que celebre el Concejo o Cabildo o las Comisiones Permanentes durante el mes, sólo podrán ser remuneradas hasta cuatro (4) de las Cámaras y dos (2) de las Comisiones, si el Cuerpo está integrado por cinco (5), siete (7) o nueve (9) Concejales; y hasta seis (6) sesiones de la Cámara y cuatro (4) de Comisiones Permanentes cuando el número exceda de nueve (9). Si la Cámara o las Comisiones Permanentes celebraren un número mayor de sesiones mensuales, sólo se remunerarán las anteriormente señaladas".
>
> "Perderá la dieta el Concejal que se retire antes de finalizar la respectiva sesión sin permiso de quien la presida".

Esta limitación establecida en la Ley nacional respecto de la remuneración de los Concejales, sin duda tiene su fundamentación en el artículo 229 de la Constitución, conforme al cual, la Ley podrá "fijar límites a los emolumentos que devenguen los funcionarios y empleados de las entidades federales y municipales". En la primera versión de la Ley Orgánica de Coordinación de la Inversión del Situado Constitucional con los Planes Administrativos desarrollados por el Poder Nacional, de 5 de agosto de 1974, se recogió el mismo principio, estableciendo el artículo 18, que "en la Ley

58. Idem, pp. 248 y 249.

de Presupuesto de la República de cada ejercicio fiscal, se fijarán los límites a los emolumentos que devenguen los funcionarios y empleados de las entidades federales y municipales". Dichos límites debían establecerse por el Consejo de Ministros, a proposición de los Ministros de Relaciones Interiores y de Hacienda, los cuales debían incorporarse anualmente en los proyectos de Ley de Presupuesto que el Ejecutivo Nacional presentare al Congreso. A pesar de estas previsiones, sin embargo, ninguna Ley anual de presupuesto estableció estos límites y, posteriormente, en las reformas sucesivas de la Ley Orgánica de Coordinación del Situado, la norma del mencionado artículo 18 fue eliminada.

En todo caso, debe señalarse que precisamente, es el carácter *ad honorem* del cargo de Concejal el que justifica la excepción a la incompatibilidad del desempeño de cargos públicos, que la Constitución establece respecto de los cargos edilicios. En efecto, de acuerdo al artículo 123 de la Constitución, "nadie podrá desempeñar a la vez más de un destino público remunerado, a menos que se trate de cargos académicos, accidentales, asitenciales, docentes, *edilicios* o electorales que determine la Ley". Por tanto, los cargos de concejal son compatibles con un cargo público en la Administración Pública Nacional, y el concejal, además de su sueldo en la Administración Pública, puede percibir sus dietas por asistencia a las sesiones del Concejo.

En todo caso, la norma del artículo 123 de la Constitución en cuanto a la excepción a la incompatibilidad, ha sido limitada por la propia Ley Orgánica al prohibir a los concejales, en su artículo 66, "desempeñar cargos directivos o administrativos municipales o distritales, en Institutos Autónomos Municipales, fundaciones, empresas, asociaciones civiles y otros organismos descentralizados del Municipio" (Art. 66, Ord. 3º).

d. *Instalación*

El Concejo Municipal debe instalarse sin necesidad de previa convocatoria, en su sede natural, a las diez de la mañana (10:00 a.m.) con la mayoría absoluta de sus miembros, el día siguiente a la proclamación de sus integrantes o en el día posterior más inmediato posible. En la misma fecha y hora de los años subsiguientes del período municipal, elegirá su Junta Directiva. (Art. 56).

Sin embargo, si no hubiere quórum de principales, los asistentes se constituirán en Comisión Preparatoria y actuará como Director de la misma 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 deberán hacerse con intervalos de cuarenta y ocho (48) horas, por lo menos. (Art. 162).

B. *Los Cabildos Distritales*

a. *Integración*

De acuerdo al artículo 70 de la Ley Orgánica, el Cabildo Distrital está integrado por la representación de cada uno de los Municipios que formen el Distrito Metropolitano, más un concejal de elección directa por cada cien mil (100.000) habitantes del Distrito Metropolitano.

En cada Distrito Metropolitano debe haber, por lo menos, tres (3) Concejales de elección directa.

En cuanto a la representación de cada Municipio, ésta debe ser de un (1) Concejal designado anualmente de su seno por cada Concejo Municipal. Esta designación se ha de hacer en los primeros quince (15) días después de la instalación o cambio anual de directiva.

En todo caso, cuando el número de Concejales de elección directa sea par, el Consejo Supremo Electoral dispondrá la elección de uno más.

En el Cabildo Distrital, además, debe haber un representante, con derecho a voz, del Organismo Nacional de Desarrollo Regional, escogido por la Cámara de una quinaria presentada por dicho organismo dentro de los quince (15) días siguientes a la instalación del Cabildo o de la renovación anual de su directiva. (Art. 70).

b. *Instalación*

El artículo 56 de la Ley Orgánica regula la constitución de los Cabildos Distritales, señalando que se deben instalar a las diez de la mañana (10:00 a.m.) del décimo quinto día hábil siguiente a su designación, con la presencia de la mayoría absoluta de sus miembros. En esta misma sesión se debe designar a los funcionarios previstos en la Ley, y se debe escoger el representante del Organismo Nacional del Desarrollo Regional.

En caso de que no exista quórum para la instalación, rige lo previsto en el artículo 162 de la Ley Orgánica ya comentado, al referirnos a la instalación de los Concejos.

En todo caso, en la misma fecha y hora de los años subsiguientes del período distrital, el Cabildo debe elegir su Junta Directiva.

Los requisitos y procedimientos para la instalación del Concejo o Cabildo Distrital serán determinados por el Reglamento Interno de la Cámara. (Art. 56).

C. *Competencias de los Concejos Municipales y de los Cabildos Distritales*

Conforme a lo previsto en el artículo 74 de la Ley Orgánica, las facultades de los Concejos Municipales y Cabildos Distritales, son las siguientes:

1º Elegir al Presidente cuando el Concejo no lo presida el Alcalde, lo que ocurre en Municipios cuya población sea igual o menor de 50.000 habitantes. (Art. 72, Ord. 2).

En uno u otro caso, el Concejo elegirá un Vicepresidente, quien suplirá las ausencias temporales de quien presida la Cámara;

2º Nombrar, de fuera de su seno, al Secretario Municipal, al Síndico Procurador Municipal y al Contralor Municipal. La designación del Síndico, en realidad, debió atribuirse al Alcalde, dado que es la autoridad ejecutiva y de gobierno, siendo el Síndico el representante judicial de la entidad.

3º Sancionar ordenanzas y dictar acuerdos para normar el Gobierno y la Administración Municipal;

4º Establecer su régimen interno y de debates;

5º Aprobar el Plan y los Programas de trabajo de la gestión municipal;

6º Nombrar a los integrantes de las Juntas Parroquiales;

7º Elaborar y sancionar los planes de desarrollo urbanístico. En realidad, la elaboración de los planes necesariamente debería corresponder al Alcalde, por lo que la competencia del órgano colegiado debería quedar reducida a la deliberación y sanción de los planes.

8º Aprobar el Presupuesto de Ingresos y Gastos Públicos del Municipio que le presente el Alcalde. Para la asignación de los recursos a las Parroquias, se debe oír la opinión de la respectiva Junta;

9º Aprobar las concesiones de servicio público o de uso de bienes del dominio público municipal y los convenios concernientes a la enajenación de los ejidos que les proponga el Alcalde.

10º Dictar los Acuerdos de formación de Mancomunidades, tomar la iniciativa para la fusión con otro Municipio y para la formación de Distritos Municipales y Metropolitanos;

11º Aprobar el sistema de administración del personal al servicio de la entidad y establecer la escala oficial de sueldos de los funcionarios municipales;

12º Con el voto favorable de las tres cuartas (¾) partes de sus miembros y mediante ordenanza, crear Institutos Autónomos Municipales encargados de realizar actividades de carácter local, con las limitaciones que establezca la Ley nacional, los cuales, por supuesto, deberán estar adscritos al Alcalde como encargado de la rama ejecutiva del gobierno municipal; y autorizar, con la mayoría anteriormente señalada, al Alcalde, mediante Acuerdo, para crear empresas y otros entes municipales descentralizados o para la participación del Municipio en entidades integradas conjuntamente con otras personas públicas o privadas, previo el cumplimiento de las formalidades establecidas por la Ley;

13º Autorizar al Alcalde, oída la opinión del Síndico, para desistir de acciones y recursos, convenir, transigir y comprometer en árbitros;

14º Conceder licencia a sus miembros para separarse del ejercicio de sus funciones por el tiempo solicitado y previo el cumplimiento en el Reglamento Interno;

15º Otorgar licencia al Alcalde y al Síndico Procurador Municipal, para separarse temporalmente de sus funciones por causa justificada;

16º Nombrar el personal de la Secretaría;

17º Ejercer el control y fiscalización de los órganos de gobierno y administración local;

18º Conocer de las excusas e inhabilitaciones para el desempeño del cargo de Concejal;

19º Las demás que les señalen las leyes, ordenanzas y demás instrumentos jurídicos aplicables.

D. *Presidencia de los Concejos Municipales y de los Cabildos Distritales*

La Ley Orgánica (Art. 75) define las atribuciones del Presidente del Concejo Municipal, del Presidente del Cabildo Distrital o del Alcalde, cuando presida los Concejos Municipales (Art. 72, Ord. 2), respectivamente, en la forma siguiente:

1º Presidir las sesiones del Concejo o Cabildo Distrital y ejercer la representación del Cuerpo en el ámbito de su competencia;

2º Llevar las relaciones del Concejo o Cabildo que representa, con los organismos públicos o privados, así como con la ciudadanía;

3º Convocar a los suplentes de los Concejales en el orden de su elección;

4º Convocar por sí o a pedimento de la tercera (⅓) parte de los Concejales, a sesiones extraordinarias del Concejo o Cabildo Distrital con indicación del objeto que las motiva;

5º Firmar junto con el Secretario las Ordenanzas, Actas y demás instrumentos jurídicos emanados del Concejo o Cabildo Distrital;

6º Cumplir con las obligaciones que le imponga el Código Civil en relación con los actos y registros referentes al estado civil y con las que le atribuyan otras normas nacionales, estadales, municipales y distritales;

7º Las demás que le asignen las Leyes, Ordenanzas y Reglamentos.

E. *El régimen de funcionamiento de los Concejos y Cabildos (régimen parlamentario)*

De acuerdo con la Ley Orgánica, los Concejos y Cabildos, para su funcionamiento interno, deberán aprobar normas que aseguren el efectivo ejercicio de la democracia y del régimen parlamentario. (Art. 154).

Responde esta norma al principio del artículo 27 de la Constitución, conforme al cual la organización municipal debe ser siempre democrática y responder a la naturaleza propia del gobierno local.

a. *Sesiones*

Los Concejos deben sesionar en su sede oficial en forma ordinaria, los días y horas que se determine en el Reglamento Interno de la Cámara. Las sesiones extraordinarias deben ser convocadas por lo menos con veinticuatro horas de anticipación, indicando el objeto de la misma, en la forma que también lo determine el Reglamento Interno de la Cámara. (Art. 156).

Las sesiones de los Concejos Municipales serán públicas; y sólo cuando el asunto a tratar sea de naturaleza reservada, a juicio del Presidente o del propio Cuerpo, podrá acordarse que la sesión sea secreta. En este caso, deberá guardarse absoluta reserva acerca de lo tratado y decidido en ella. (Art. 158).

Los Alcaldes tienen derecho de palabra en las sesiones de los Concejos y Cabildos y sus comisiones, aun cuando en ningún caso tienen derecho a voto (Art. 72, Ord. 2).

b. *Actas de las sesiones*

De cada sesión debe levantarse un acta, que el artículo 159 califica como instrumento de carácter público. Su efecto es determinante, pues el mismo artículo prescribe que los actos del Concejo que "no consten en las actas carecen de valor legal".

Las actas, una vez aprobadas por la Cámara, deben asentarse en el Libro de Actas que se debe abrir anualmente; el cual deberá estar foliado, sellado en cada una de sus páginas y rubricado por el Presidente del Con-

cejo, quien debe estampar en la primera de sus páginas, una nota en la que constará la fecha en que se abrió el libro. Al final de cada año se debe estampar una nota donde termine el último asiento, haciéndose constar que hasta allí se utilizó el libro en las sesiones de ese año.

Las actas deben ser suscritas por el Presidente y el Secretario de la Cámara, y los concejales asistentes a la sesión pueden igualmente firmarlas, si lo desean. (Art. 159).

No obstante lo anterior, prescribe el parágrafo único del artículo 159 a los efectos de agilizar el trabajo de la Secretaría, que el asentamiento de las actas de las sesiones de los Concejos y Cabildos, también puede efectuarse en libros que constarán tan sólo de carátulas y de un mecanismo interno de engarce y seguro, para recoger las transcripciones mecanográficas de las actas, debidamente aprobadas y suscritas por el Presidente y el Secretario Municipal o Distrital. Con dichos documentos se irá formando el contenido del Libro de Actas. Las formalidades de apertura y cierre del mismo corresponderán al Presidente, conjuntamente con el Secretario Municipal o Distrital mediante las hojas que al efecto se agregarán, debidamente selladas y firmadas por ambos funcionarios. A medida que se vayan incorporando las actas debidamente numeradas, el Secretario Municipal o Metropolitano procederá a numerar las páginas de la respectiva acta, dejando constancia manuscrita del número de folios que la misma contiene. Una vez concluido el Libro y cerrado conforme a lo previsto en este parágrafo, se procederá a ordenar su encuadernación a los fines de su conservación y archivo.

c. *Quórum*

De acuerdo al artículo 160, los Concejos, Cabildos y Juntas Parroquiales sólo pueden deliberar con la presencia de la mayoría de sus miembros. En cuanto a las decisiones de la Cámara, de acuerdo al artículo 161, ellas quedan sancionadas por el voto de la mayoría absoluta de los concejales presentes, salvo las excepciones establecidas en la 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. (Art. 161).

En todo caso, cuando se produjera empate por tres (3) veces consecutivas en la votación de una decisión, el Presidente del Concejo debe incluir la materia para ser considerada en la próxima sesión y si en esta última oportunidad no se logra la mayoría absoluta, la proposición se considerará rechazada. (Art. 161).

En todo caso, de acuerdo a lo previsto en el artículo 163 y 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 hubiesen 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, y 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 aquellos sobre los cuales se haya concretado la votación. (Art. 163).

F. *La Secretaría Municipal*

En todos los Concejos o Cabildos Distritales debe haber una Secretaría a cargo de un Secretario Municipal. (Art. 80).

Para ser Secretario Municipal se requiere ser venezolano por nacimiento o naturalización, ser mayor de edad, gozar de sus derechos civiles y políticos, tener por lo menos el Certificado de Educación Básica, haber cumplido con el deber de votar, salvo causa prevista en la Ley Orgánica del Sufragio (se entiende, en la última elección municipal), y tener idoneidad y competencia para el ejercicio del cargo. (Art. 80).

El Secretario Municipal debe ser designado por el Concejo o Cabildo Distrital el día de su instalación y debe permanecer en su cargo durante el mandato de la directiva del Cuerpo, pudiendo ser reelecto. Sin embargo, puede ser removido por decisión de la mayoría de los integrantes del Concejo o Cabildo Distrital, previa formación del respectivo expediente instruido con audiencia del interesado. De este acto puede recurrirse ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, el cual debe decidir conforme a lo dispuesto en el artículo 164 de la Ley. (Art. 81).

De acuerdo con el artículo 82 de la Ley Orgánica, el Secretario tiene los siguientes deberes:

1º Asistir a las sesiones del Concejo o Cabildo y elaborar las actas;

2º Refrendar las Ordenanzas y demás instrumentos jurídicos que dicte el Cuerpo;

3º Hacer llegar a los Concejales las convocatorias para las sesiones extraordinarias del Concejo o Cabildo Distrital;

4º Llevar con regularidad los libros, expedientes y documentos del Concejo o Cabildo Distrital, custodiar su archivo y conservarlo organizado, de acuerdo con las técnicas más adecuadas;

5º Despachar las comunicaciones que emanen del Cuerpo 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 o Cabildo, previa autorización del Presidente o del Cuerpo;

7º Dirigir el personal y los trabajos de la Secretaría;

8º Auxiliar a las Comisiones Permanentes del Concejo o Cabildo Distrital y facilitarles su trabajo; y,

9º Las demás que le señalen las leyes, ordenanzas y otros instrumentos jurídicos aplicables.

G. *Las Comisiones Permanentes*

Por último, debe señalarse que el artículo 155 de la Ley Orgánica autoriza a los Concejos y Cabildos, para el ejercicio de sus funciones, a crear las Comisiones Permanentes que, al efecto, determine el Reglamento Interno. Estas, sin embargo, sólo pueden tener funciones de asesoría y en ningún caso funciones administrativas.

Las Comisiones Permanentes deben tener un Presidente y un Vice-Presidente y tienen a su cargo el estudio de los Proyectos de Ordenanzas y demás materias acordes con su competencia, así como realizar las investigaciones que les encomiende la Cámara.

4. *El régimen común de los funcionarios municipales*

A. *El Alcalde y los Concejales*

a. *Características del cargo: carga pública*

El cargo de Concejal, conforme al artículo 60 de la Ley Orgánica "es de obligatoria aceptación", por lo que está concebido legalmente como una carga pública. En consecuencia, en una elección municipal para el cargo de concejal, el postulado, de resultar electo, está obligado a aceptar y ejercer el cargo. Por supuesto, la misma obligación surge para los suplentes, en caso de que sean legalmente convocados (Art. 60). En todo caso, de tal característica es la carga pública que implica las posiciones edilicias, que la única causa eximente de la obligación de aceptar el cargo es la prevista expresamente en el artículo 60 de la Ley, para quien además de concejal o Alcalde, resulte electo para cualquier otro cargo electivo, en cuyo caso debe optar por una de las dos investiduras antes de comenzar el mandato correspondiente.

El carácter de carga pública del cargo de concejal implica, además de su aceptación obligatoria, la obligación de ejercer sus funciones. En todo caso, conforme el artículo 61 de la Ley Orgánica, cuando un Concejal principal o quien haga sus veces deje de asistir en forma injustificada a cuatro (4) sesiones consecutivas, le será convocado el suplente y no podrá reintegrarse a la Cámara hasta pasadas, por lo menos, cuatro (4) sesiones desde la convocatoria del suplente.

La Ley Orgánica (Art. 59), por otra parte, establece las siguientes dos causales de inhabilitación para el ejercicio de los cargos de Concejales y Alcalde:

1º Los que por contrato ejecuten o presten un servicio público por cuenta del Municipio o Distrito, según sea el caso, 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 hubieren pagado sus deudas.

En todo caso, estas inhabilitaciones cesan una vez finalizado el contrato o cuando el Concejal o el Alcalde pague totalmente la deuda.

b. *Prerrogativas del Alcalde y de los Concejales*

Los Alcaldes y Concejales, de acuerdo a los artículos 63 y 64 de la Ley Orgánica, gozan de las siguientes prerrogativas: no pueden ser detenidos policialmente sino por orden escrita y motivada del Gobernador del Estado; y no pueden ser trasladados, sin su consentimiento, a otro lugar que les impida el ejercicio de su función municipal cuando desempeñen algún otro destino público compatible.

En todo caso, conforme a lo previsto en el artículo 54 de la Ley, a los Alcaldes y Concejales se debe prestar la colaboración necesaria para el mejor desempeño de sus funciones por parte de los funcionarios nacionales, estadales o municipales.

c. *Prohibiciones a los Alcaldes y Concejales*

La Ley Orgánica de Régimen Municipal, en su artículo 66, prohíbe a los Alcaldes y los Concejales:

1º Intervenir en la resolución de asuntos municipales en que estén ineresados personalmente, o lo estén su cónyuge o parientes has-

ta 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 del Municipio o Distrito respectivo, 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. Por supuesto, a esta enumeración de entidades debe agregarse los institutos autónomos municipales, las empresas municipales y las asociaciones civiles municipales;

3º Desempeñar con carácter remunerado cargos directivos o administrativos municipales o distritales, en institutos autónomos municipales, fundaciones, empresas, asociaciones civiles y organismos descentralizados del Municipio.

El artículo 66 declara como nulos los actos efectuados en contravención con las dos primeras prohibiciones mencionadas. La contravención de la tercera acarrea, según el artículo 67, ordinal 2º, la pérdida de la investidura de concejal.

d. *Pérdida de investidura*

En efecto, el artículo 67 de la Ley prevé la pérdida de la investidura de Alcalde o de Concejal por las causas siguientes:

1º La inexistencia de alguna de las condiciones de elegibilidad exigidas en los artículos 51 y 55;

2º Contravenir a lo dispuesto en el artículo 52 (deberes de residencia) y en el artículo 66, ordinal 3º (incompatibilidades);

3º Por sentencia condenatoria definitivamente firme, a pena de presidio o prisión por delitos comunes o por los cometidos en el desempeño de funciones públicas o con ocasión de éstas.

En estos casos, el Concejo o Cabildo debe declarar por simple mayoría la pérdida de investidura en sesión especialmente convocada con dos días de anticipación, por lo menos.

La Ley Orgánica expresamente señala que sólo cuando la decisión se funde en lo previsto en el numeral 1º o en el numeral 2º del artículo 67, puede ser recurrida por ante la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, la cual debe decidir conforme a lo dispuesto en el artículo 164 de la Ley.

En todos estos supuestos, prevé la Ley Orgánica que si el Concejo o Cabildo Distrital se abstuviere de esta declaración, cualquier ciudadano del Municipio o Distrito puede solicitarla ante dichos organismos y transcurridos treinta (30) días sin que se produzca la declaración o producida ésta en sentido negativo, puede el particular recurrir por ante la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia. (Art. 67).

Debe señalarse, por último, que el artículo 67 prevé una causal de pérdida de la investidura destinada exclusivamente a los Alcaldes (Ord. 2º), cuando el Concejo o Cabildo Distrital, expresamente y por el voto de las tres cuartas (¾) partes de sus integrantes, impruebe la Memoria y Cuenta de la gestión anual del Alcalde, en cuyo caso se debe aplicar el régimen previsto para las ausencias absolutas de los Alcaldes: si dicha decisión se toma antes de la mitad del período legal se debe convocar a una nueva elección; si se toma transcurrido más de la mitad de dicho período, el Concejo o Cabildo debe designar uno de sus miembros para sustituir al Alcalde por lo que resta del período municipal. (Art. 53).

e. *La responsabilidad de los funcionarios municipales*

El artículo 51 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978 estableció que "no podrá exigirse a los concejales responsabilidad en ningún tiempo por los votos y opiniones emitidos en el ejercicio de sus funciones", agregando que "sólo responderán ante el respectivo cuerpo de acuerdo con el Reglamento Interno". Este artículo 51 de la Ley, sin duda, había establecido la irresponsabilidad de los concejales, en violación de lo prescrito en los artículos 46 y 121 de la Constitución. Por ello, la Corte Suprema de Justicia en sentencia de 15-4-80 declaró la nulidad de dicho artículo, por inconstitucionalidad, por contrariar el principio de la responsabilidad personal de los funcionarios públicos con motivo del ejercicio de sus funciones, previsto en los artículos 46, 121 y 220 de la Constitución [59].

Como consecuencia, en la reforma parcial a la Ley Orgánica de 1984 se consagró el principio contrario, es decir, el de la responsabilidad de los concejales; el cual ha sido ampliado en el artículo 62 de la Ley Orgánica de 1988, en la forma siguiente:

> "El ejercicio de los Poderes Públicos Municipales por el Alcalde, por los Concejales y demás funcionarios municipales, acarrea la responsabilidad individual por abuso de poder o por violación de Ley".

59. Véase sentencia de la CSJ-CP de 15-4-80, *Revista de Derecho Público*, Nº 2, Caracas 1980, p. 98. Véase además, Allan R. Brewer-Carías, "Comentarios sobre la responsabilidad de los funcionarios públicos y la inconstitucionalidad del artículo 51 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal". *Revista de Derecho Público* Nº 2, E.J.V., Caracas 1980, pp. 179 y sigts.

Pero, además de esta previsión general de responsabilidad, la Ley Orgánica prevé en diversas normas responsabilidades específicas del Alcalde, los Concejales y demás funcionarios municipales frente al propio Municipio. En particular se destacan los artículos 116 y 117, en los cuales se establece lo siguiente:

Artículo 116. 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 y reglamentos, 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 excluyen, en ningún caso, las que existan frente a terceros.

Artículo 117. El Alcalde, los Concejales o funcionarios de la Hacienda Pública Municipal que concedieren o aprobaren 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.

f. *Extensión del régimen*

Las normas del régimen común antes indicadas relativas a Alcaldes y Concejals (Art. 59 a 67), se deben aplicar en lo que sea procedente, a los integrantes de los Cabildos Distritales y de las Juntas Parroquiales.

B. *El Síndico Procurador Municipal*

a. *Condiciones*

De acuerdo con el artículo 83 de la Ley Orgánica, en cada Municipio y Distrito Municipal o Metropolitano debe haber una Sindicatura a cargo de un Síndico Procurador Municipal.

Este funcionario debe ser venezolano por nacimiento o naturalización, mayor de edad, gozar de sus derechos civiles y políticos, no tener interés personal directo en asuntos relacionados con el Municipio y haber cumplido con el deber de votar, salvo causa justificada prevista en la Ley Orgánica del Sufragio.

En los Municipios con más de cincuenta mil (50.000) habitantes, el Síndico debe ser Abogado.

En todo caso, el desempeño del cargo de Síndico Procurador a tiempo completo es incompatible con el libre ejercicio de la profesión de Abogado o con cualquier actividad que le impida el ejercicio pleno de sus funciones. (Art. 84).

b. *Designación*

El Síndico Procurador debe ser designado por el Concejo o Cabildo Distrital, en el acto de su instalación o dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes. (Art. 84). Esta previsión legal, sin duda, es absolutamente inconveniente y contraría el principio de la separación orgánica de poderes que la Ley Orgánica establece, y que debió conducir a la designación del Síndico por el Alcalde. Dadas las funciones de aquél, sin duda, debe estar más vinculado al Alcalde que al Concejo.

En todo caso, en los Distritos Municipales o Metropolitanos, las funciones de la Sindicatura pueden ser ejercidas conjunta o separadamente por los Síndicos Procuradores de los Municipios agrupados, según lo determine el Cabildo Distrital. (Art. 88).

El Síndico Procurador Municipal puede ser removido por causa grave, por decisión de la mayoría de los integrantes del Concejo o Cabildo Distrital, previa formación del respectivo expediente, instruido con audiencia del interesado. De este acto puede recurrirse ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, el cual debe decidir conforme a lo dispuesto en el artículo 164 de la Ley Orgánica. (Art. 84).

c. *Competencia*

Corresponde al Síndico Procurador, conforme se indica en el artículo 85 de la Ley Orgánica:

1º Representar y defender, judicial y extrajudicialmente, los intereses del Municipio, Distrito Municipal o Metropolitano, en relación con los bienes y derechos municipales, así como en todo lo relacionado con el ordenamiento jurídico, sometiéndose a las instrucciones del Alcalde y del Concejo Municipal o Cabildo Distrital.

Esta norma, sin duda inconveniente, dejó abierta una fuente de conflictos entre el Alcalde y el Concejo. En realidad, el Síndico, por sus funciones, debe actuar conforme a las instrucciones del Alcalde, y no del Concejo o Cabildo, el cual es un órgano deliberante, legislativo y de control. Por ello, esta norma al atribuirle al Concejo o Cabildo potestad de instruir al Síndico en el ejercicio de sus funciones, debe interpretarse en el sentido de que esas instrucciones sólo pueden derivarse del ejercicio de las competencias del órgano colegiado, como órgano legislativo, deliberante y de control, y no pueden referirse a las funciones del Síndico conexas con la administración del Municipio. En todo caso, la referencia a la posibilidad de que el Concejo o Cabildo instruya al Síndico fue un agregado que se le hizo al

Proyecto en la discusión que tuvo en la Cámara de Diputados [60]. Al contrario, el Proyecto aprobado en el Senado tenía la siguiente redacción de esta competencia del Síndico: "Representar y defender judicial y extrajudicialmente los intereses del Municipio, Distrito Municipal o Metropolitano relacionado con los bienes y derechos municipales, así como en general con todos sus actos conforme al ordenamiento jurídico y a las instrucciones del Alcalde".

2º Representar y defender al Municipio, Distrito Municipal o Metropolitano respectivo, conforme a las instrucciones que le comuniquen el Alcalde y el Concejo o Cabildo, en lo referente a derechos relacionados con ingresos públicos municipales y con los requisitos y modalidades que determinen las Leyes y Ordenanzas. Además, cumplirá las mismas funciones en los juicios contencioso-administrativos que se promuevan contra los actos administrativos del Municipio o Distrito respectivo.

A esta atribución debe hacerse la misma observación que formulamos anteriormente: el Concejo o Cabildo no puede instruir al Síndico sino en las materias que competen a dichos órganos colegiados (deliberación, legislación, control) y no pueden incidir en las competencias atribuidas al órgano ejecutivo, el Alcalde. En ese sentido, más adecuada era la redacción de la norma en el proyecto como había sido aprobado en el Senado, así: "Representar y defender al Municipio, Distrito Municipal o Metropolitano respectivo, conforme a las instrucciones que le comunique el Alcalde, en lo referente a derechos relacionados con ingresos públicos municipales y con los requisitos y modalidades que determinen las Leyes y Ordenanzas. Además, 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 Distrital, en los asuntos que, por su naturaleza, requieran dictamen legal, a cuyo efecto rendirá los informes que le pidan el Alcalde, el Concejo o Cabildo Distrital;

4º Someter a la consideración del Alcalde Proyectos de Ordenanzas y Reglamentos o de reforma de los mismos;

5º Asistir, con derecho de palabra, a las sesiones del Concejo o Cabildo Distrital 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;

---

60. Véase el texto del *Informe de la Comisión Bicameral* de 5-8-88 aceptando las modificaciones aprobadas por la Cámara de Diputados.

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.

En todo caso, los informes y dictámenes del Síndico Procurador no tienen carácter vinculante, salvo disposición expresa en contrario (Art. 86).

d. *Competencia específica como Fiscal de Hacienda*

Dispone el artículo 87 que el Síndico Procurador Municipal tiene, además, carácter de Inspector Fiscal de la Hacienda Pública Municipal. Como tal, puede entonces realizar de oficio o a requerimiento del Alcalde, Concejo o Cabildo Distrital, según el caso, toda clase de inspecciones e investigaciones en las oficinas, dependencias y servicios municipales, debiendo dar cuenta a la Cámara o al Alcalde del resultado de tales inspecciones e investigaciones.

En todo caso las inspecciones e investigaciones que requiera efectuar la Sindicatura Municipal en la Contraloría Municipal sólo pueden realizarse a solicitud escrita del Concejo, del Cabildo Distrital o del Alcalde, respectivamente (Parágrafo Unico del Artículo 87).

C. *Otros funcionarios*

El artículo 97 de la Ley Orgánica remite a las Ordenanzas que sancionen los Concejos o Cabildos para la regulación del régimen de Administración de Personal, en las cuales deben establecerse los requisitos y condiciones para ocupar los cargos de Directores o Jefes de las distintas unidades administrativas de los Municipios o Distritos.

Por último, la Ley Orgánica dispuso que en cada Municipio debe haber un Cronista, cuyas funciones y requisitos de idoneidad para el ejercicio del cargo, se han de establecer en las Ordenanzas (Art. 185).

5. *El régimen de las Parroquias*

Tal como se señaló, de acuerdo al artículo 32, las Parroquias son demarcaciones de carácter local dentro del territorio de cada Municipio, y que se han estructurado como entes auxiliares de los órganos de gobierno municipal y de participación local (Art. 34).

A. *Las Juntas Parroquiales*

Ahora bien, la administración de cada Parroquia corresponde a una Junta Parroquial, constituida por 5 miembros principales con sus respectivos suplentes, si se trata de Parroquias de áreas urbanas con población superior a 50.000 habitantes; y por 3 miembros principales con sus respectivos suplentes, en los otros casos.

Conforme al artículo 71 de la Ley Orgánica, la designación de los miembros de la Junta se debe hacer anualmente por el Concejo Municipal entre los residentes en la jurisdicción de la respectiva Parroquia, sobre la base de la votación obtenida por cada partido político o grupo electoral. En esta forma no se acogió la propuesta de la elección popular de las Juntas Parroquiales y se estableció una representatividad de partidos altamente criticable y totalmente contradictoria, con la finalidad de participación vecinal que la Ley atribuye a estas entidades locales (Arts. 32 y 33).

Dada la representatividad partidista, se prevé en el artículo 71 de la Ley Orgánica, que a los fines de la designación, los partidos políticos deben presentar al Concejo Municipal, una lista de candidatos que deben reunir las mismas condiciones exigidas para ser Concejales.

En todo caso, una vez designada la Junta Parroquial, debe designar de fuera de su seno un Secretario que será de su libre elección y remoción; y en cuanto a su Presidente, debe ser designado por el voto mayoritario de sus integrantes y ejercerá la representación de la misma.

B. *Atribuciones de las Juntas Parroquiales*

La Junta Parroquial está concebida en la Ley como un ente con facultades administrativas y de prestación de servicios, conforme a lo dispuesto en la Ordenanza respectiva y demás instrumentos jurídicos municipales (Art. 76). A tal efecto, debe elevar 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, anexando los informes y propuestas pertinentes, a los fines arriba indicados.

La Junta Parroquial debe establecer medios de consulta y comunicación regular con la comunidad y sus organizaciones sociales, sin perjuicio de que las organizaciones sociales de la comunidad puedan ocurrir directamente a las instancias superiores (Art. 77).

C. *Sesiones*

La Junta debe sesionar ordinariamente una vez al mes en días fijos, y extraordinariamente, cuando lo disponga el Presidente o la mayoría de sus miembros. A este efecto, el Presidente debe convocar con 48 horas de anticipación, por lo menos, con indicación del objeto que la motiva (Art. 78).

En todo caso, dentro de los tres (3) días siguientes a cada sesión, la Junta debe remitir al Alcalde y al Concejo copia del Acta correspondiente.

Asimismo, la Junta debe presentar también un informe trimestral de sus actividades, sin menoscabo de la obligación de informar en cualquier tiempo, si así se le solicita.

6. *Los actos jurídicos municipales*

La Ley Orgánica de Régimen Municipal, en su Título I relativo a las Disposiciones Generales, definió los diversos actos municipales, en la forma siguiente:

A. *Ordenanzas*

Los actos que sancionen los Concejos o los Cabildos Distritales para establecer normas de aplicación general sobre asuntos específicos de interés local, se denominarán Ordenanzas. Estos actos recibirán dos (2) discusiones en Cámara y en días diferentes; serán promulgados por el Alcalde y publicados en la Gaceta Municipal o Distrital, según los casos (Art. 4).

B. *Acuerdos*

Los actos que dicten los Concejos, Cabildos o Juntas Parroquiales sobre asuntos de efectos particulares, se denominarán Acuerdos. Estos actos recibirán una sola discusión y se notificarán conforme a la Ley. Cuando se trate de asuntos que afecten la Hacienda Municipal, los Acuerdos respectivos se publicarán en la Gaceta Municipal o Distrital (Art. 5).

C. *Resoluciones*

Los actos administrativos de efectos particulares que dicten el Alcalde, el Síndico Procurador Municipal, el Contralor Municipal, los Directores y demás funcionarios competentes, se denominarán Resoluciones (Art. 6).

D. *Reglamentos*

Los Reglamentos establecerán el régimen del Concejo o Cabildo, de cualesquiera de sus órganos, servicios y dependencias y desarrollarán los

principios establecidos en las Ordenanzas, sin alterar su espíritu, propósito o razón. Estos Reglamentos deben ser publicados en la Gaceta Municipal o Distrital (Art. 7).

E. *Decretos*

Los actos administrativos de efectos generales que dicten los Concejos o Cabildos, así como el Alcalde, se denominarán Decretos y deberán ser publicados en la Gaceta Municipal o Distrital (Art. 8).

V. EL REGIMEN DE LA HACIENDA PUBLICA MUNICIPAL

1. *Los Municipios*

De acuerdo a lo establecido en el artículo 98 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, la Hacienda Pública Municipal comprende el conjunto de bienes, ingresos y obligaciones del Municipio.

Sin embargo, la Hacienda Pública Municipal, en el contexto de la Constitución, y de acuerdo a su peculiar sistema de distribución vertical del poder, es parte de la Hacienda Pública (Arts. 223 y sigts.), la cual se divide en Hacienda Pública Nacional, Hacienda Pública Estadal y Hacienda Pública Municipal.

Precisamente por esta consideración integral de la Hacienda Pública, la Constitución prescribe que las disposiciones que se refieren a la Hacienda Pública Nacional deben regir a las dos restantes en cuanto sean aplicables (Art. 233).

Procede, por tanto, ante todo, analizar las disposiciones del Título VIII de la Constitución, relativas a la Hacienda Pública y que rigen íntegramente respecto de la Hacienda Pública Municipal, para luego analizar los principios constitucionales destinados a regir la Hacienda Pública Municipal, y los principios que rigiendo la Hacienda Pública Nacional son aplicables a la Hacienda Pública Municipal.

A. *Principios constitucionales que rigen la Hacienda Pública, aplicables a la Hacienda Pública Municipal*

Nuestra Constitución recoge una serie de principios de carácter general relativos a la Hacienda Pública, referidos a diversos aspectos de la misma, y en particular a un importante elemento de ella: los tributos, término que abarca no sólo los impuestos sino también las tasas y las contri-

buciones especiales. Tales principios aplicables a la Hacienda Pública Municipal, son los siguientes: los principios tributarios; los principios presupuestarios; los principios relativos a la descentralización funcional; los principios relativos al crédito público; y los principios relativos a la competencia para contraer obligaciones.

a. *Los principos tributarios*

a'. *Principio de la legalidad del tributo*

Este principio ha existido a través de todas las Constituciones nacionales y atiende al clásico aforismo *Nullum tributum sine lege*. Está consagrado en el artículo 224 de la Constitución, el cual dispone que no podrá cobrarse ningún impuesto u otra contribución que no estén establecidos por ley, ni concederse exenciones ni exoneraciones de los mismos sino en los casos por ella previstos. En esta forma, la ley debe determinar los elementos esenciales de la relación jurídico-tributaria, a saber: los sujetos, pasivo y activo, el hecho imponible; la base imponible, la materia imponible y finalmente, el tipo o alícuota del tributo.

En cuanto a la Hacienda Pública Municipal este principio de la legalidad del tributo rige completamente, con las siguientes modalidades: en primer lugar, los tributos que pueden establecer los Municipios son los que se enumeran en el ordinal 3º del artículo 31 de la Constitución y los demás que crearen de conformidad con la ley nacional; y en segundo lugar, la creación y regulación de todos esos tributos municipales sólo puede hacerse por ley local, es decir, mediante Ordenanzas.

Este principio, por otra parte, se regula en la Ley Orgánica de Régimen Municipal cuyos artículos 112 y 113 establecen expresamente:

> *Artículo 112*. No podrá exigirse el pago de impuestos, tasas o contribuciones municipales especiales que no hubieren sido establecidos por el Concejo o Cabildo 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.
>
> *Artículo 113*. 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.

En cuanto a las exoneraciones, sin embargo, debe decirse que la Ley Orgánica establece una importante innovación, en el sentido de prever que las mismas deben acordarse inicialmente por un lapso de 3 años, y sólo pueden acordarse hasta por un lapso igual, para lo cual se requerirá una resolución especial del Concejo o Cabildo, aprobada por los votos de las ⅔ partes de los miembros del mismo. En ningún caso, agrega la norma, el plazo total de las exoneraciones podrá exceder de 6 años. (Art. 113).

Por último, y como consecuencia del principio de la legalidad tributaria, el artículo 120 de la Ley Orgánica establece la siguiente previsión limitativa de las estipulaciones contractuales en materia impositiva:

> *Artículo 120.* En ningún contrato que celebre el Municipio podrá pactarse o prometerse la exención o la exoneración del pago de derechos o 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.

b'. *Principio de la generalidad del tributo*

El artículo 56 de la Constitución establece que todos están obligados a contribuir a los gastos públicos no sólo nacionales, sino también municipales. Tal disposición consagra el principio de la generalidad del tributo. Ha de advertirse que esta obligación de "todos" no impide el establecimiento de exenciones y exoneraciones, tal como lo establece la misma Constitución en el ya referido artículo 224, sólo que las mismas estarán sometidas a la reserva de la ley. Aunque tales franquicias tributarias constituyen excepciones al principio de la generalidad, el Constituyente las ha consagrado por cuanto son instrumentos generalmente aceptados de política fiscal.

c'. *Principio de la igualdad tributaria*

De conformidad con lo establecido en el artículo 223 de la Constitución, el sistema tributario procurará la justa distribución de las cargas según la capacidad económica del contribuyente, atendiendo al principio de la progresividad, así como la protección de la economía nacional y la elevación del nivel de vida del pueblo. Esta disposición consigna el principio de la igualdad tributaria. El contenido de la norma, conlleva lo siguiente:

En primer lugar, consagra el principio de la justicia distributiva de las cargas públicas. La obligación general de contribuir a las cargas públicas (consagrada en el artículo 56) debe, según esto, ser repartida en forma justa. La igualdad ante el tributo, así como la generalidad del mismo, son las dos columnas en que reposa la justicia tributaria. Por ello el principio de la justicia tributaria no se regula aisladamente, sino junto con los prin-

cipios de la igualdad y generalidad, a través de los cuales se logra esa justicia tributaria.

Según el artículo 223, la igualdad ante el tributo se logra cuando las cargas se distribuyen en base a dos criterios: en primer lugar, un criterio objetivo: "la capacidad económica del contribuyente", la cual, en términos muy generales, viene dada por la magnitud de su riqueza. Pero este dato objetivo es insuficiente para lograr la igualdad, y de consiguiente, realizar la justicia tributaria; por ello la Constitución consigna otro elemento: el principio de la progresividad del sistema tributario (no de cada tributo en particular) que constituye un criterio subjetivo que introduce la condición personal en la consecución de la igualdad ante el tributo. En términos generales, se puede decir que un tributo es progresivo cuando el tipo impositivo, la tarifa (generalmente expresada en un tanto por ciento), aumenta a medida que crece aquella parte de la riqueza que se fija como base del tributo. La progresión se fundamenta, según la doctrina más extendida, en el hecho de que a medida que aumentan los niveles de riqueza la utilidad disminuye; por ello los niveles altos de riqueza son gravados con tipos impositivos más elevados. Por otra parte, la progresividad del sistema tributario tiende a la consecución de uno de los fines específicos del Estado: la redistribución de los ingresos.

Finalmente, el artículo 223 de la Constitución contiene dos disposiciones de carácter programático que señalan las metas que debe perseguir el sistema tributario incluyendo su componente municipal: la protección de la economía nacional y la elevación del nivel de vida del pueblo.

Todos estos principios se aplican también a los tributos municipales.

d'. *Principio de la no confiscación*

Nuestra Carta Magna consagra el derecho de propiedad, el cual en virtud de su función social, estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que la ley establezca (artículo 99), y por otra parte, prohíbe las confiscaciones (salvo el caso previsto en el artículo 250).

En vista de tal normativa, es indiscutible que la tributación no puede llevar a niveles que menoscaben estos derechos. Es por ello que la doctrina ha sostenido que la tributación no puede tener carácter confiscatorio. El problema radica en determinar los límites de la confiscación.

e'. *Prohibición de establecer impuestos pagaderos en servicio personal*

El principio de que no podrá establecerse ningún impuesto pagadero en servicio personal, consagrado en el artículo 225 de la Constiutción ac-

tual, es considerado también como tradicional, y por otra parte, armoniza directamente con el Título III de la Constitución al hablar de los deberes, derechos y garantías ciudadanas.

f'. *Exigencia de un término para que pueda aplicarse una ley tributaria*

El artículo 226 de la Constitución establece una disposición, por demás justa, al exigir que para poderse aplicar una ley en materia impositiva, debe establecerse un término previo a su aplicación, con el fin de que sea conocida por el público antes de que se haga eficaz para evitar las repercusiones económicas inmediatas. En efecto, el artículo 226 dispone: "La Ley que establezca o modifique un impuesto u otra contribución deberá fijar un término previo a su aplicación".

Ahora bien, agrega la Constitución que en caso de que la Ley no contenga ninguna disposición de este tipo, la ley no podrá aplicarse sino sesenta (60) días después de haber quedado promulgada. Esta disposición residual, en materia municipal, es el principio general para la aplicación de las ordenanzas tributarias municipales, en virtud de lo dispuesto por el artículo 112 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

b. *Los principios presupuestarios*

El Capítulo I sobre Disposiciones Generales del Título VII de la Constitución relativo a la Hacienda Pública, establece una serie de principios de orden presupuestario, aplicables a la Hacienda Pública Municipal. Estos son:

a'. *El principio de la previsión presupuestaria de los gastos*

De acuerdo al artículo 227 de la Constitución, no se puede hacer gasto municipal que no haya sido previsto previamente en la Ordenanza de Presupuesto respectiva.

Excepcionalmente pueden decretarse créditos adicionales al presupuesto, para gastos necesarios no previstos o cuyas partidas resulten insuficientes, siempre que el Tesoro Municipal cuente con recursos para atender a la respectiva erogación. Los créditos adicionales, en todo caso, requieren de la autorización del Concejo o Cabildo. (Art. 136).

b'. *El equilibrio presupuestario y los gastos burocráticos*

De acuerdo a lo previsto en el artículo 228 de la Constitución, el Presupuesto Municipal no puede ser aprobado con una autorización de gastos que excedan el monto de la estimación del ingreso municipal. (Art. 130).

Por otra parte, el artículo 229 de la Constitución autoriza al legislador nacional a fijar límites a los emolumentos que devenguen los funcionarios y empleados de las entidades municipales, en cuyo caso, el Presupuesto Municipal no puede prever gastos burocráticos que excedan dichos límites.

c. *Los principios relativos a la descentralización funcional*

Como se ha dicho, la autonomía municipal en nuestro sistema constitucional permite que los Municipios pueden descentralizar sus funciones creando entes con personalidad jurídica propia, sea de derecho público o de derecho privado, conforme lo autoriza la Ley Orgánica de Régimen Municipal (Arts. 42 a 48).

En esta materia, en todo caso, rigen los principios derivados del artículo 230 de la Constitución. Si se trata de institutos autónomos municipales, ellos sólo pueden ser creados por Ordenanza (Art. 42); y en todo caso, todos los entes descentralizados están sometidos al control del Concejo o Cabildo.

d. *Los principios relativos al Crédito Público Municipal*

De acuerdo con lo previsto en el artículo 33 de la Constitución, los Municipios podrán hacer uso del crédito público con las limitaciones y requisitos que establezca la Ley.

Esta Ley es, sin duda, la Ley Orgánica de Crédito Público, la cual prescribe la normativa aplicable a los Municipios.

En todo caso, el principio del artículo 231 de la Constitución rige respecto del ámbito municipal: los empréstitos que pueda contratar un Municipio, sólo se destinarán a obras reproductivas; y las operaciones de crédito público municipal requieren de una Ordenanza que las autorice, como requisito de validez (Art. 110 LORM).

e. *La competencia en materia de obligaciones municipales*

Por último, el principio establecido en el artículo 232 de la Constitución se aplica íntegramente a los Municipios: éstos, en efecto, no recono-

tual, es considerado también como tradicional, y por otra parte, armoniza directamente con el Título III de la Constitución al hablar de los deberes, derechos y garantías ciudadanas.

f'. *Exigencia de un término para que pueda aplicarse una ley tributaria*

El artículo 226 de la Constitución establece una disposición, por demás justa, al exigir que para poderse aplicar una ley en materia impositiva, debe establecerse un término previo a su aplicación, con el fin de que sea conocida por el público antes de que se haga eficaz para evitar las repercusiones económicas inmediatas. En efecto, el artículo 226 dispone: "La Ley que establezca o modifique un impuesto u otra contribución deberá fijar un término previo a su aplicación".

Ahora bien, agrega la Constitución que en caso de que la Ley no contenga ninguna disposición de este tipo, la ley no podrá aplicarse sino sesenta (60) días después de haber quedado promulgada. Esta disposición residual, en materia municipal, es el principio general para la aplicación de las ordenanzas tributarias municipales, en virtud de lo dispuesto por el artículo 112 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

b. *Los principios presupuestarios*

El Capítulo I sobre Disposiciones Generales del Título VII de la Constitución relativo a la Hacienda Pública, establece una serie de principios de orden presupuestario, aplicables a la Hacienda Pública Municipal. Estos son:

a'. *El principio de la previsión presupuestaria de los gastos*

De acuerdo al artículo 227 de la Constitución, no se puede hacer gasto municipal que no haya sido previsto previamente en la Ordenanza de Presupuesto respectiva.

Excepcionalmente pueden decretarse créditos adicionales al presupuesto, para gastos necesarios no previstos o cuyas partidas resulten insuficientes, siempre que el Tesoro Municipal cuente con recursos para atender a la respectiva erogación. Los créditos adicionales, en todo caso, requieren de la autorización del Concejo o Cabildo. (Art. 136).

b'. *El equilibrio presupuestario y los gastos burocráticos*

De acuerdo a lo previsto en el artículo 228 de la Constitución, el Presupuesto Municipal no puede ser aprobado con una autorización de gastos que excedan el monto de la estimación del ingreso municipal. (Art. 130).

Por otra parte, el artículo 229 de la Constitución autoriza al legislador nacional a fijar límites a los emolumentos que devenguen los funcionarios y empleados de las entidades municipales, en cuyo caso, el Presupuesto Municipal no puede prever gastos burocráticos que excedan dichos límites.

c. *Los principios relativos a la descentralización funcional*

Como se ha dicho, la autonomía municipal en nuestro sistema constitucional permite que los Municipios pueden descentralizar sus funciones creando entes con personalidad jurídica propia, sea de derecho público o de derecho privado, conforme lo autoriza la Ley Orgánica de Régimen Municipal (Arts. 42 a 48).

En esta materia, en todo caso, rigen los principios derivados del artículo 230 de la Constitución. Si se trata de institutos autónomos municipales, ellos sólo pueden ser creados por Ordenanza (Art. 42); y en todo caso, todos los entes descentralizados están sometidos al control del Concejo o Cabildo.

d. *Los principios relativos al Crédito Público Municipal*

De acuerdo con lo previsto en el artículo 33 de la Constitución, los Municipios podrán hacer uso del crédito público con las limitaciones y requisitos que establezca la Ley.

Esta Ley es, sin duda, la Ley Orgánica de Crédito Público, la cual prescribe la normativa aplicable a los Municipios.

En todo caso, el principio del artículo 231 de la Constitución rige respecto del ámbito municipal: los empréstitos que pueda contratar un Municipio, sólo se destinarán a obras reproductivas; y las operaciones de crédito público municipal requieren de una Ordenanza que las autorice, como requisito de validez (Art. 110 LORM).

e. *La competencia en materia de obligaciones municipales*

Por último, el principio establecido en el artículo 232 de la Constitución se aplica íntegramente a los Municipios: éstos, en efecto, no recono-

cerán otras obligaciones que las contraídas por los órganos legítimos del Poder Municipal, de acuerdo con las leyes y ordenanzas (Art. 115 LORM).

B. *Los principios constitucionales que rigen la Hacienda Pública Municipal*

Pero además de los principios constitucionales que rigen la Hacienda Pública y se aplican a los Municipios, en la propia Constitución se establecen una serie de principios que rigen directamente la Hacienda Pública Municipal. Entre ellos están las normas relativas a los ingresos municipales, a los ejidos y a las limitaciones tributarias.

a. *Los ingresos municipales*

De acuerdo a lo establecido en el artículo 31 de la Constitución, los Municipios tendrán los siguientes ingresos:

1. El producto de sus ejidos y bienes propios;
2. Las tasas por el uso de sus bienes o servicos;
3. Las patentes sobre industria, comercio y vehículos, y los impuestos sobre inmuebles urbanos y espectáculos públicos;
4. Las multas que impongan las autoridades municipales, y las demás que legalmente les sean atribuidas;
5. Las subvenciones estadales o nacionales y los donativos; y
6. Los demás impuestos, tasas y contribuciones especiales que crearen de conformidad con la ley.

Estos ingresos municipales, por supuesto, requieren de una regulación en Ordenanzas Municipales para poder ser recaudados. (Art. 112).

b. *Los ejidos*

En cuanto a los ejidos, el artículo 32 de la Constitución los declara "inalienables e imprescriptibles". Sin embargo, agrega, que "sólo podrán enajenarse para construcciones en los casos establecidos en las Ordenanzas Municipales y previas las formalidades que las mismas señalen. También podrán enajenarse con fines de reforma agraria aquellos que determine la ley, pero siempre se deben dejar a salvo los que requiera el desarrollo de los núcleos urbanos".

c. *Las limitaciones tributarias*

De acuerdo a lo previsto en el artículo 34 de la Constitución, los Municipios están sujetos a las limitaciones establecidas en el artículo 18 de

la misma, en el cual se prohíbe a los Estados crear y gravar determinados bienes. De acuerdo a ello, los Municipios no pueden:

1. Crear aduanas ni impuestos de importación, exportación o de tránsito sobre bienes extranjeros o nacionales, o sobre las demás materias rentísticas de competencia nacional;

2. Gravar bienes de consumo antes de que entren en circulación dentro de su territorio.

3. Prohibir el consumo de bienes producidos fuera de su territorio, ni gravarlos en forma diferente a los producidos en él.

4. Crear impuestos sobre el ganado en pie o sobre sus productos o subproductos.

Además, conforme al mismo artículo 34, los Municipios no pueden:

5. Gravar los productos de la agricultura, la cría y la pesquería de animales comestibles, con otros impuestos que los ordinarios sobre detales de comercio.

C. *Los principios que rigen la Hacienda Pública Nacional aplicables a la Hacienda Pública Municipal, con especial referencia a las prerrogativas y privilegios del Fisco*

Tal como se señaló, de acuerdo con la previsión del artículo 233 de la Constitución, "las disposiciones que rigen la Hacienda Pública Nacional, regirán la administración de la Hacienda Pública de los Estados y los Municipios en cuanto sean aplicables".

Esta previsión constitucional la recoge en iguales términos el artículo 100 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal. Además, otras leyes aplicables a la Hacienda Pública Nacional, recogen el mismo principio. Por ejemplo, el artículo 1º del Código Orgánico Tributario establece expresamente que "las normas de este Código regirán igualmente, con carácter supletorio y en cuanto sean aplicables, a los Tributos de los Estados y Municipios". En cuanto a las Leyes Orgánicas de Régimen Presupuestario y de Crédito Público, expresamente establecen que su normativa se aplica a los Municipios.

La Ley Orgánica de Régimen Municipal, en todo caso, es expresa al establecer en su artículo 119 que:

> En todo lo relacionado con impuestos, tasas y contribuciones especiales que corresponden al Municipio y que no esté previsto en esta Ley, regirán las disposiciones del Código Orgánico Tributario que les sean aplicables. El Concejo Municipal será el órgano competente para conocer del recurso jerárquico previsto en dicho Código".

Debe observarse, en todo caso, que la previsión de la última parte de esta norma es totalmente contradictoria con el sistema de separación orgánica de poderes que regula la Ley Orgánica, conforme al cual, el Alcalde, como órgano ejecutivo y de gobierno, es la suprema autoridad jerárquica en la administración municipal. (Art. 72, Ord. 11). Por tanto, no tiene sentido alguno convertir al Concejo Municipal en superior jerárquico, como lo pretende esta norma.

Ahora bien, en cuanto a los principios que rigen la Hacienda Pública Nacional y que se aplican a los Municipios, deben mencionarse expresamente los privilegios y prerrogativas que la legislación nacional otorga al Fisco Nacional, conforme a lo previsto en el artículo 100 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, salvo las disposiciones contenidas en esa misma Ley. Interesa, por tanto, analizar dichos privilegios y prerrogativas.

a. *Prerrogativas procesales*

En las Leyes Orgánicas de la Hacienda Pública Nacional y de la Procuraduría General de la República se establecen una serie de prerrogativas procesales, que se aplican a los Municipios y que implican excepciones a los principios procesales relativas a las citaciones, a la contestación de la demanda y las excepciones dilatorias opuestas, a la exigencia de caución judicial, y a la condición de que "las partes están a derecho", muchos de los cuales han sido recogidos en la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

a'. *La excepción a la forma de las citaciones*

Conforme a la orientación de lo establecido en el artículo 39 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, las citaciones que hayan de hacerse al Síndico Procurador Municipal para contestar demandas ante la jurisdicción ordinaria (artículo 183, Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia), se debería practicar por medio de oficio al cual debe acompañarse copia del libelo y de los recaudos producidos por el actor. El oficio debe ser entregado personalmente al Síndico o a quien haga sus veces, y desde la fecha de la consignación por el Alguacil en el expediente respectivo de la constancia firmada, comenzará a correr un lapso de 15 días hábiles a cuya terminación se considerará consumada la citación del funcionario y comenzará a correr el término correspondiente para la contestación de la demanda.

El Síndico Procurador Municipal sin embargo, puede darse por citado en cualquier momento del lapso de citación.

b'. *La excepción a la confesión ficta*

De acuerdo a lo previsto en el artículo 6º de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, cuando los apoderados o mandatarios del Municipio no asistan al acto de la contestación de demandas intentadas contra él, o de excepciones que hayan sido opuestas, se tendrán unas y otras como contradichas en todas sus partes, sin perjuicio de las responsabilidades que la omisión apareja al representante del Fisco Municipal. Se trata, aquí, de la excepción a la confesión ficta del derecho procesal, la cual se regula de similar manera en el artículo 40 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

c'. *La excepción a la exigencia de caución*

De acuerdo al artículo 15 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, en ningún caso podría exigirse caución al Fisco Municipal para una actuación judicial, principio que se regula de similar manera en el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

d'. *La excepción al principio de que las partes están a derecho*

La reforma a la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1988, siguiendo la orientación de lo establecido en el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, ha regulado expresamente la excepción al principio procesal que obvia las notificaciones a las partes en un proceso, para los actos ordinarios de los mismos. Entonces, de acuerdo al artículo 101 de la Ley Orgánica,

> "En los juicios en que el Municipio o el Distrito sea parte, los funcionarios judiciales están igualmente obligados a notificar al Síndico Procurador Municipal, de la apertura de todo término para el ejercicio de algún recurso, de la fijación de oportunidad para la realización de algún acto y de toda actuación que se practique. En este caso, vencido un plazo de ocho (8) días hábiles se tendrá por notificado el Municipio o Distrito".

La falta de notificación en estos casos, es causal de reposición a instancia del Síndico Procurador Municipal.

Antes de la entrada en vigencia de la reforma de 1988, y a pesar de que se aplicaba a los Municipios el principio establecido en el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, considerábamos que la prerrogativa procesal no era de aplicación absoluta y quedaba

reducida a los casos que se ventilasen ante Tribunales distintos a los contencioso-administrativos, en cuyo caso regían sólo las normas procesales establecidas en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que era posterior y especial en cuanto a lo contencioso-administrativo. Por tanto, estimábamos que sólo se aplicaba la segunda parte del artículo 38 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República a los Municipios, en primer lugar, en juicios originados en cualquier recurso o acción que se propusiera contra los Municipios, siempre que no fueran de nulidad contra actos administrativos de los Municipios, y en segundo lugar, cuando se tratase de juicios derivados de acciones de cualquier naturaleza que intentasen los Municipios contra los particulares, en cuyos casos, el conocimiento corresponde a los tribunales competentes de acuerdo con las previsiones del derecho común o especial (Art. 183, Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia).

Con la reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1988, en todo caso, no sólo ya hay texto expreso, sino que el mismo no hace distinciones, por lo que la prerrogativa debe aplicarse en todo juicio en el cual los Municipios o Distritos sean parte.

e'. *La excepción a las medidas preventivas o ejecutivas*

De acuerdo a lo establecido en el artículo 16 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional y en el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, los bienes, rentas, derechos o acciones pertenecientes al Municipio, no están sujetos a embargo, secuestro, hipoteca o ninguna otra medida de ejecución preventiva o definitiva. En consecuencia, los Jueces que conozcan de ejecuciones contra el Fisco Municipal, luego que resuelvan definitivamente que deben llevarse adelante dichas ejecuciones, suspenderán en tal estado los juicios, sin decretar embargo, y notificarán al Concejo Municipal para que se fijen, por quien corresponda, los términos en que ha de cumplirse lo sentenciado.

f'. *La regulación de la condena en costas*

Había sido un principio tradicional en la regulación hacendística nacional, al establecer la prerrogativa procesal del Fisco Nacional de que la República en ninguna instancia podía ser condenada en costas, aun cuando se declarasen confirmadas las sentencias apeladas, se negasen los recursos interpuestos, se declarasen sin lugar, se dejaren perecer o se desistiera de ello. Así se establecía en el artículo 47 de la Ley Orgánica de la Procuradu-

ría General de la República y en el artículo 10 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional lo cual ha sido substancialmente modificado por el artículo 211 del Código Orgánico Tributario.

El principio se aplicaba también a los Municipios, hasta que la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978 admitió la posibilidad de que los Municipios pudieran ser condenados en costas, lo cual ha sido conservado en la reforma de 1988, en la cual se ha extendido su aplicación a los Distritos y se ha establecido una importante y, quizás, injustificada excepción, en cuanto a que "en ningún caso se condenará en costas al Municipio, cuando se trate de juicios contencioso-administrativos de anulación de actos municipales".

En esta forma, el artículo 103 de la Ley Orgánica establece lo siguiente:

> *Artículo 103.* 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. En ningún caso se condenará en costas al Municipio, cuando se trate de juicios contencioso-administrativos de anulación de actos municipales.
>
> El monto de la condenatoria en costas del Municipio, cuando proceda, 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 éste haya tenido motivos racionales para litigar.

g.' *Las excepciones a las normas de ejecución de condenas*

De acuerdo a lo establecido en el artículo 102 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, la ejecución de las condenas pronunciadas contra un Municipio, está sometida a las siguientes modalidades:

> *Artículo 102.* Cuando el Municipio o el Distrito resultare condenado en juicio, el tribunal encargado de ejecutar la sentencia lo comunicará al Alcalde, quien dentro del término señalado por el Tribunal, deberá proponer al Concejo o Cabildo 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 por el interesado o el Municipio no hubiere presentado alguna, el Tribunal determinará la forma y oportunidad de dar cumplimiento a lo ordenado por la sentencia, según los procedimientos siguientes:
>
> 1º Si se trata de cantidades de dinero, el Tribunal, a petición de parte interesada, ordenará que se incluya el monto a pagar en la partida respectiva en el próximo o próximos presupuestos, a cuyo efec-

to enviará al Alcalde copia certificada de lo actuado. El monto que se ordene pagar, se cargará a una partida presupuestaria no imputable a programas.

El monto anual de dicha partida no excederá del cinco por ciento (5%) de los ingresos ordinarios del presupuesto del Municipio o Distrito.

Cuando la orden del Tribunal 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 del precio mediante peritos, en la forma establecida 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.

h'. *La brevedad de los procedimientos*

De acuerdo con lo establecido en el artículo 11 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional y 50 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, los Tribunales de Justicia tienen el deber de despachar en los términos más breves los juicios en los que sea parte el Fisco Municipal.

b. *Privilegios*

Pero, además de las prerrogativas procesales, la legislación nacional acuerda al Fisco Nacional una serie de privilegios, que rigen igualmente para los Municipios, y que se refieren al privilegio general de los créditos tributarios, al privilegio de juicio ejecutivo, al privilegio de conocimiento, al privilegio de gratuidad, y a la prescripción decenal.

También fue tradicional incluir en los privilegios del Fisco Nacional, la no compensación en contra del mismo, regulado en el artículo 5º de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, y recientemente modificado por el Código Orgánico Tributario, el cual admite plenamente la compensación contra el Fisco (Art. 46 y ss.), lo cual es aplicable a los Municipios.

a'. *Privilegio general de los créditos tributarios*

De acuerdo con lo establecido en el artículo 62 del Código Orgánico Tributario, los créditos por tributos municipales gozan de privilegio general

sobre todos los bienes del contribuyente o responsable y tendrán prelación sobre los demás créditos con excepción de:

1. Los garantizados con derecho real;
2. Las pensiones alimenticias, salarios y demás derechos derivados del trabajo y seguridad social. El privilegio, sin embargo, sólo alcanza a los tributos correspondientes al año en que se invoque y de los dos años anteriores, y no es extensivo a los intereses ni a las sanciones de carácter pecuniario.

b'. *Privilegio de juicio ejecutivo*

De acuerdo a lo establecido en los artículos 190 y siguientes del Código Ordinario Tributario, cuando los créditos a favor del Fisco Municipal por concepto de tributos, sanciones, intereses o recargos, no hayan sido pagados al ser determinados y exigibles, se demandarán judicialmente siguiéndose el procedimiento del juicio ejecutivo establecido en los mismos. Con esta regulación se deroga el artículo 4º de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional. En todo caso, a los efectos de dicho juicio ejecutivo, el artículo 190 del Código Ordinario Tributario establece que constituirán título ejecutivo los documentos que evidencien los créditos mencionados, los cuales al ser presentados en juicio aparejan embargo de bienes, con lo cual se recoge el principio de la ejecutividad de los actos administrativos, precisado desde hace años por la doctrina y la jurisprudencia.

c'. *Privilegio de conocimiento*

De acuerdo a lo establecido en el artículo 12 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional y 38 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, los Municipios tienen el privilegio de tener que ser notificados por las autoridades públicas, de los asuntos extrajudiciales o judiciales que puedan interesarles.

En efecto, de acuerdo al artículo 12 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, los Tribunales, Registradores y demás autoridades, deben enviar al Concejo Municipal y a la Contraloría Municipal respectivos, copia certificada de los documentos que les presenten los particulares y de cuyo texto se desprenda algún derecho en favor del Fisco Municipal, a no ser que en el otorgamiento de dichos documentos hubiese intervenido el funcionario fiscal competente.

Ahora, la reforma de la Ley Orgánica de 1988 ha establecido expresamente el privilegio regulado en el artículo 38 de la Ley Orgánica de la

Procuraduría, pero referido a los Municipios y Distritos. El artículo 101 de dicha Ley Orgánica, en efecto, establece:

> *Artículo 101.* Los funcionarios judiciales están obligados a notificar al Síndico Procurador Municipal de toda demanda, oposición, excepción, providencia, sentencia o solicitud de cualquier naturaleza que, directa o indirectamente, obre contra los intereses patrimoniales del Municipio, del Distrito Municipal o Metropolitano.
>
> Dichas notificaciones se harán por oficio y deberán ser acompañadas de copia certificada de todo lo que sea conducente para formar criterio acerca del asunto. El Síndico Procurador Municipal deberá contestarlas en un término de cuarenta y cinco (45) días continuos, vencido el cual se tendrá por notificado.

En estos casos, también, la falta de notificación se considera causal de reposición a instancia del Síndico Procurador Municipal.

d'. *Privilegio de gratuidad*

De acuerdo con lo establecido en el artículo 14 de la Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional, los Tribunales, Registradores y todos los demás funcionarios y autoridades de la República deberán prestar gratuitamente los oficios legales de su Ministerio a favor del Fisco Municipal, siempre que sean requeridos por autoridades competentes, para cualquier acto o diligencia en que deban intervenir por razón de sus funciones. Las solicitudes, actuaciones, documentos y copias que se extiendan en estos casos, en interés del Fisco Municipal, se formularán en papel común, sin estampillas y no estarán sujetos a impuestos ni contribución alguna.

e'. *La prescripción decenal*

Conforme al artículo 104 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, contrariamente a los lapsos de prescripción regulados en las leyes nacionales respecto de los créditos del Fisco Nacional, los créditos a favor de la entidad local prescriben a los 10 años, contados a partir de la fecha en la cual el pago se hizo exigible.

Dicha norma agrega:

> "La prescripción se interrumpe por el requerimiento de cobro, hecho personalmente o mediante publicación en la Gaceta respectiva, o por la admisión de la demanda, todo ello sin perjuicio de las disposiciones señaladas en el Código Civil sobre la materia. No obstante lo dispuesto en este artículo, la prescripción de la obligación tributaria y sus accesorios, así como la interrupción y suspensión de aquélla, se regirán por lo dispuesto en el Código Orgánico Tributario".
> Municipio, del Distrito Municipal o Metropolitano.

2. *El régimen de los bienes municipales*

A. *Clases de bienes*

De acuerdo a lo establecido en el artículo 538 del Código Civil, los Municipios, por supuesto, pueden ser titulares de bienes, y conforme al artículo 105 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, 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 de los Municipios, de acuerdo al Código Civil son bienes del dominio público o del dominio privado. Son bienes del dominio público: los caminos, los lagos, los ríos, las murallas, fosos, puentes de las plazas de guerra y demás bienes semejantes (Art. 539). Los bienes del dominio público municipal, son de uso público o de uso privado de las Municipalidades (Art. 540); y los bienes que dejen de estar destinados al uso público, pasan del dominio público al dominio privado (Art. 541). Esta es la normativa básica que regula los bienes del dominio público municipal.

Ahora bien, la determinación de qué bienes son públicos y cuáles son privados constituye una cuestión de derecho "civil", pues significa establecer la distinción o clasificación básica en la condición legal o naturaleza jurídica de los bienes; y estando reservada la legislación civil al Poder Nacional (Art. 136, Or. 26), es indudable que sólo el Poder Nacional puede establecer la clasificación y los criterios para delimitarla. De allí las disposiciones citadas del Código Civil y del artículo 105 de la Ley Orgánica, incorporado al texto en la reforma de 1988, en el cual se enumeran como del dominio público municipal, entre otros, los siguientes bienes:

1º Todas las obras, instalaciones y edificaciones construidas o adquiridas por la Administración Municipal;
2º Todas las obras, instalaciones y edificaciones construidas o adquiridas por cualquier organismo o persona de carácter público o privado, en beneficio del Municipio;
3º Todos aquellos bienes municipales, en general, que estén o llegaren a estar afectados, destinados o adscritos a la prestación de un servicio público;
4º Los ejidos.

Por supuesto, conforme a la misma norma, los bienes del dominio público del Municipio se declaran como inalienables e imprescriptibles, "salvo que el Concejo proceda a su desafectación con el voto favorable de las tres cuartas (¾) partes de sus integrantes".

En todo caso, conforme a la enumeración del artículo 105 de la Ley Orgánica y de los artículos 539 a 541 del Código Civil, pueden identificarse, en concreto, bienes del dominio público municipal.

En el campo urbanístico, por ejemplo, indudablemente que pueden identificarse los bienes del dominio público municipal urbanístico con ayuda de las normas de las Ordenanzas sobre Arquitectura, Urbanismo y Construcciones en general, que se refieren a "las avenidas, calles, plazas, ramales de cloacas, instalaciones de alumbrado público y demás construcciones que por su origen, naturaleza y destino no sean de propiedad particular, sino que correspondan al uso público", lo cual contribuye a identificar aquellos "demás bienes semejantes" afectados al uso público a que se refieren las normas del Código Civil.

En esta forma, de acuerdo a las disposiciones de las Ordenanzas, son bienes del dominio público urbanístico municipal, por su afectación al uso público, los siguientes: las calles (vías destinadas al uso público, cuyo ancho es menor de 20 metros), las avenidas (unas calles de más de veinte metros), las aceras (la parte de las calles destinada a tránsito de peatones), los parques (espacio arbolado de libre acceso a la comunidad y destinado a solaz de una población), y las plazas (espacio libre que sirve de solaz público, o que tiene por objeto descongestionar o regularizar el tránsito).

Por otra parte, también son bienes del dominio público urbanístico municipal, por su afectación a un servicio público, los siguientes: los ramales de cloacas (servicio de alcantarillado) y las instalaciones de alumbrado público (servicio público de alumbrado). Todos estos bienes, "por su origen, naturaleza y destino" están afectados al uso público y no son de aquellos que son normalmente de propiedad privada, por lo cual deben ser cedidos obligatoriamente a las Municipalidades.

B. *Adquisición de los bienes*

Ahora bien, un bien determinado no puede afectarse legítimamente a a un uso público, en otras palabras, un bien no puede adquirir la categoría de bien del dominio público de uso público, si dicho bien no se encuentra en poder del ente público (la Municipalidad) en virtud de un título jurídico que le haya permitido adquirir el dominio de ese bien, pues el Estado no puede afectar al uso público cosas que no le pertenezcan. De allí que el artículo 105 de la Ley Orgánica se refiera a los bienes "construidos o adquiridos" por el Municipio. De lo contrario, se vulneraría la garantía constitucional de la propiedad.

Ahora bien, el medio jurídico mediante el cual el Municipio adquiere la propiedad de una cosa, puede ser indistintamente de derecho público, por ejemplo, expropiación, o de derecho privado, por ejemplo, compraventa, donación, cesión, pero en todo caso, se trata de uno de los títulos de adquisición previstos en el ordenamiento jurídico. Por ello la expresión del artículo 105 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, el cual al definir los bienes municipales insiste en que son los que por cualquier *título* ingresen al patrimonio municipal o haya *adquirido* o *adquiera* el Municipio.

Por tanto, no basta que un bien de propiedad particular se afecte a un uso público, para que éste pase a ser del dominio público, sino que el mismo, para adquirir esta categoría, tiene que ser adquirido formalmente por el Municipio, por los medios regulados en el ordenamiento jurídico, incluida la expropiación. Ello resulta claramente regulado en la Ley Orgánica, pues se prevé en su artículo 106 los principios para las expropiaciones urbanísticas, en la forma siguiente:

> *Artículo 106.* Cuando con la promulgación de un Plan de Desarrollo Urbano local se afecten terrenos de propiedad privada para uso recreacional, deportivo, asistencial, educacional o para cualquier uso público que implique la extinción del derecho de propiedad, el Concejo o Cabildo Distrital deberá proceder de conformidad con la Ley respectiva.
>
> El Decreto establecerá un plazo para la ejecución de la expropiación, que en ningún caso excederá al establecido en la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, vencido el cual, sin que se hubiere procedido en consecuencia, se considerará sin efecto dicha afectación y el Concejo o Cabildo deberá indemnizar a los propietarios por los daños y perjuicios debidamente demostrados por las limitaciones al uso de sus propiedades, regulando para éstas un uso compatible con el Plan de Desarrollo respectivo.
>
> Esta disposición no es aplicable cuando la afectación resulte de un Plan de parcelamiento o de Urbanismo.

De esta norma resulta lo siguiente:

1. En los planes de desarrollo urbano local pueden afectarse propiedades privadas para usos públicos, por lo cual en todo caso debe procederse a la expropiación conforme a lo establecido en la Ley de Expropiación.

2. En consecuencia, la sanción y publicación del Plan respectivo, obliga al Alcalde a dictar un Decreto de Expropiación en el cual debe necesariamente establecerse un plazo para la ejecución de la misma, cónsono con la naturaleza y alcance del uso público previsto, como lo señala el artículo 64 de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio. Debe señalarse que, en este caso, la reforma de la Ley Orgánica de 1988 eliminó el

plazo general de 4 años de duración de las afectaciones establecidas en los Planes (Art. 85).

3. Vencido el plazo que se establezca en el Decreto, sin que se hubiere procedido a la expropiación, en todo caso, se considerará sin efecto dicha afectación. En consecuencia, la autoridad municipal debe regular para la propiedad un uso compatible con el Plan de desarrollo respectivo. En este caso, además, el Municipio debe indemnizar a los propietarios por los daños y perjuicios debidamente demostrados, causados por las limitaciones impuestas al uso de sus propiedades.

C. *El uso de los bienes municipales del dominio público*

La Ley Orgánica de Régimen Municipal establece regulaciones en relación al uso de los bienes municipales, distinguiendo los del dominio público de los del dominio privado.

En cuanto a los bienes del dominio público municipal, además del uso común y general regulado, por ejemplo, en la Ley de Tránsito Terrestre respecto de las calles y avenidas, el uso especial de dichos bienes debe ser objeto de permiso especial o concesión. Por ejemplo, el uso exclusivo de las vías públicas para estacionar vehículos puede ser permisado por la autoridad municipal, y el uso exclusivo de aceras, por ejemplo, debe ser objeto de concesión. En estos casos, el artículo 41 de la ley establece el régimen de las concesiones para la explotación de bienes del Municipio, las cuales se regirán por las siguientes condiciones mínimas:

1. Plazo de la concesión, que en ningún caso puede ser mayor de veinte (20) años;
2. Precio que debe pagar el concesionario;
3. Participación del Municipio en las utilidades o ingresos brutos que produzca la explotación de los bienes municipales;
4. Garantía por parte del concesionario para el cumplimiento de sus obligaciones;
5. Capital que debe invertir el concesionario;
6. Tarifa o precio por cobrar a los usuarios de sus servicios o compradores de sus bienes;
7. Forma en que el Alcalde supervisará la gestión del concesionario y fiscalizará el uso apropiado de los equipos e instalaciones;
8. Derecho del Municipio a intervenir temporalmente la concesión;
9. 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;

10. Traspaso gratuito al Municipio, libre de gravamen, de todos los bienes, derechos y acciones objeto de la concesión, al extinguirse ésta por cualquier causa.

Por otra parte, el uso de bienes del dominio público, como las calles, por ejemplo, para estacionar, puede ser objeto de una tasa (parquímetros) establecida en Ordenanza.

D. *El uso y disposición de los bienes municipales del dominio privado*

En cuanto a los bienes inmuebles del dominio privado municipal, el artículo 107 de la Ley Orgánica establece una serie de limitaciones a su uso y disposición.

En primer lugar se establece que el Concejo no puede *donar,* ni dar en *usufructo* o *comodato* los bienes inmuebles del dominio privado, salvo a entidades públicas para la ejecución de proyectos o programas de desarrollo económico o social, mediante acuerdo del Concejo, aprobado a proposición del Alcalde, con el voto favorable de las ⅔ partes de sus integrantes. Cuando los inmuebles antes indicados dejen de cumplir el fin específico en virtud del cual se hizo la adjudicación (donación, usufructo o comodato), revertirán al Municipio, sin pago alguno por parte de éste.

En segundo lugar, el artículo prohíbe a los Municipios dar en *enfiteusis* los inmuebles municipales, incluyendo los ejidos.

La consecuencia de la violación de lo prescrito en este artículo 107, es que los actos que la produzcan se consideran inexistentes. A los efectos de la declaratoria de inexistencia, la Ley considera dichos actos como nulos de nulidad absoluta, que puede ser reconocida en cualquier momento por el Municipio y objeto de una solicitud por cualquier vecino del Municipio.

En efecto, el mismo artículo 107, en su parte final, establece que a los efectos de que se establezca la inexistencia de lo que se realice en contravención con lo que dispone:

> ...bastará la resolución declaratoria del Concejo o Cabildo publicada en la *Gaceta Municipal.* Cualquier vecino del Municipio podrá solicitar esta declaratoria, y en caso de negativa o falta de pronunciamiento dentro de los 60 días siguientes a la solicitud, podrá ocurrir al Juez competente en lo contencioso-administrativo de la Jurisdicción, quien constatada la contravención, declarará la inexistencia.

Como consecuencia de estas disposiciones, se deduce que los Municipios pueden disponer, siempre que se trate de una disposición onerosa, sus bienes inmuebles municipales del dominio privado. Por supuesto, la compra de estos terrenos, que la Ley Orgánica califica de propios, se hace a riesgo del comprador, quien no puede reclamar saneamiento por evicción. (Art. 125).

En todo caso, el Concejo Municipal queda facultado por el artículo 123 de la Ley Orgánica para adoptar, por Ordenanza, una política general de no enajenación de sus terrenos propios, así como de sujetar su administración y uso a las restricciones que considere más convenientes al desarrollo de las poblaciones y al interés del Municipio.

E. *El régimen de los ejidos*

Los ejidos son bienes inmuebles expresamente declarados en el artículo 105 de la Ley Orgánica de 1988, como *del dominio público* de los Municipios. Están, sin embargo, sometidos a un régimen jurídico peculiar que aun cuando parte del principio constitucional de que son "inalienables e imprescriptibles" (Art. 32), se establecen modalidades para su enajenación en determinadas condiciones.

Los ejidos habían estado tradicionalmente regulados en el artículo 3º de la Ley de Tierras Baldías y Ejidos de 1936, remitiendo allí su régimen a lo previsto en las ordenanzas municipales (Art. 4º); pero ahora la Ley Orgánica de Régimen Municipal destina el Capítulo IV de su Título VII, a regular los ejidos, habiendo quedado derogados, por tanto, los artículos 3º y 4º de la vieja Ley de Tierras Baldías y Ejidos.

a. *Enumeración de los ejidos*

De acuerdo al artículo 121 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, 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, conforme a la previsible expansión de aquéllas, de acuerdo a los señalamientos del Organismo Nacional de Planificación Ur-

bana. En estos casos, la mensura y demarcación las hará practicar el respectivo Concejo o Cabildo, para 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 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 de donación o compra; y en este último caso, el precio a pagar por el Municipio al Instituto, no podrá ser mayor a la cantidad que éste efectivamente haya pagado al momento de adquirirlos, más el valor de las bienhechurías, si las hubiere, y los intereses causados calculados a la rata del doce por ciento (12%) anual.

b. *La adquisición de inmuebles a los efectos ejidales*

A los efectos de la concesión y ampliación de ejidos a los Municipios que carezcan de ellos o no los tengan en cantidad suficiente, el artículo 122 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal declara de utilidad pública o de interés social la actividad, a los efectos de aplicabilidad de la Ley de Expropiación por causa de utilidad pública o social.

En todo caso, en cuanto a la adquisición de tierras particulares para la concesión o ampliación de ejidos, sin que la ley distinga el modo de adquisición (compraventa o expropiación) se establece a favor del ente público adquirente un privilegio de pago mediante bonos. En efecto, la segunda parte del artículo 122 establece lo siguiente:

> 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.

c. *La enajenación de ejidos*

El principio de la posibilidad, por vía de excepción, de la enajenación de ejidos está previsto en el artículo 32 de la Constitución, luego de declarar que "son inalienables e imprescriptibles", en la siguiente forma:

> "Sólo podrán enajenarse para construcciones en los casos establecidos en las Ordenanzas Municipales y previas las formalidades que las mismas señalen. También podrán enajenarse con fines de reforma agraria aquellos que determine la ley, pero siempre se dejarán a salvo los que requiera el desarrollo de los núcleos urbanos".

En estos casos, el Concejo o Cabildo debe siempre proceder a "desafectar de su condición ejidal los terrenos a urbanizar" con el voto de las tres cuartas (¾) partes de sus miembros. (Art. 123).

El artículo 32 de la Constitución ha sido desarrollado por los artículos 123 y siguientes de la Ley Orgánica, al prescribir en general que la enajenabilidad de los ejidos, sólo puede hacerse "para construcciones" y urbanizaciones, sometida a los siguientes requisitos:

En primer lugar, que se trate de terrenos de origen ejidal, situados en el perímetro urbano de las poblaciones, es decir, tanto en la zona urbana como en el área de expansión de la ciudad. En estos casos, por tanto, se distinguen dos supuestos: si se trata de ejidos situados en la zona urbana, sólo son enajenables los ocupados "por construcciones habitacionales en la zona urbana", correspondiendo la determinación de lo que ha de considerarse como zona urbana al Municipio, siempre que esté incluida dentro del área de expansión de las ciudades, que corresponde ser fijada por el Ministerio del Desarrollo Urbano en los Planes de ordenación urbanística (Art. 24, Ord. 2 de la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística y artículo 52 de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio).

Fuera de la zona urbana, pero dentro del área prevista para la expansión urbana, el Alcalde puede proponer, razonablemente, al Concejo o Cabildo la urbanización de los terrenos de origen ejidal situados dentro de la extensión prevista y previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley de Ventas de Parcelas y demás leyes y ordenanzas aplicables.

En cuanto a 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.

En segundo lugar, la enajenación de los ejidos situados fuera de la zona urbana pero dentro del área de expansión de la ciudad, sólo puede hacerse para urbanización. En estos casos, el Cabildo o Concejo debe pro-

ceder a desafectar los inmuebles de su condición ejidal, y proceder a aprobar la urbanización. A este efecto, el respectivo documento de parcelamiento debe ser aprobado por el Alcalde e inscrito en la Oficina Subalterna de Registro respectivo.

El desarrollo del parcelamiento de los terrenos ejidales puede ser hecho por el Municipio o mediante contrato. En este último caso el contrato que se celebre debe ser aprobado por el voto de las tres cuartas (¾) partes de los miembros del Concejo o Cabildo.

En todo caso, la enajenación de ejidos para construcciones está sometida al control previo de la Contraloría Municipal y en ausencia de ésta, al control previo de la Contraloría General de la República.

El artículo 123 de la Ley Orgánica declara inexistentes los contratos de enajenación de ejidos que se celebren en contravención con sus normas.

En tercer lugar, una vez urbanizados los terrenos ejidos, y desafectada su condición ejidal, las parcelas resultantes son las que puede enajenar el Municipio, siempre de acuerdo al documento de parcelamiento y al número catastral. La forma de enajenación de estas parcelas está regulada con precisión en el artículo 124 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, en la siguiente forma:

> *Artículo 124.* Los terrenos originalmente ejidos, urbanizados conforme al procedimiento a que se refiere el artículo anterior, se adjudicarán inicialmente en arrendamiento con opción de compra, y el contrato deberá señalar el canon de arrendamiento, el precio del terreno, así como el plazo para ejercer la opción de compra, el cual no podrá ser mayor de dos (2) años, contados a partir de la fecha de la firma del contrato.
>
> El plazo para la construcción no excederá del señalado para el pago del precio del terreno, a menos que se trate de convenios de dedesarrollos urbanísticos celebrados con organismos públicos para la ejecución de planes de viviendas o dotación de servicios.
>
> Si la construcción no fuere ejecutada durante el lapso señalado para el pago del terreno, el contrato de arrendamiento con opción de compra quedará sin ningún efecto y el Concejo o Cabildo no devolverá las cantidades recibidas por concepto de cánones de arrendamiento. La venta se efectuará una vez terminada la construcción para cuyo fin fue adjudicado el terreno.
>
> Excepcionalmente podrá venderse a la persona que acredite en su solicitud haber obtenido la oferta de una entidad financiera de reconocida solvencia, de concederle un crédito para 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 el contrato resuelto de pleno

derecho, 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 constatar esta condición.

La resolución del Alcalde se remitirá a la Oficina Subalterna de Registro Público respectiva, para que se estampe la nota marginal correspondiente.

En todo caso, de acuerdo con el artículo 125, 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.

En cuarto lugar, para la enajenación de ejidos, exige el artículo 122 la condición de que se observen las modalidades, condiciones y restricciones establecidas en la Ordenanza respectiva y previa las formalidades que la misma señale.

d. *Las restricciones a la enajenación de ejidos y a su uso*

El artículo 107 de la Ley Orgánica prohíbe a los Municipios dar en *enfiteusis* los ejidos, y el artículo 122 autoriza a los Municipios para adoptar, por Ordenanza, una política general de no enajenación de sus ejidos y terrenos propios, así como la de sujetar su arrendamiento y uso a las restricciones que considere más convenientes al desarrollo de las poblaciones y el interés del Municipio.

F. *La recuperación de los bienes municipales*

De acuerdo al artículo 182 de la Ley Orgánica, cuando se compruebe que ejidos e inmuebles municipales en general, han sido enajenados con violación de lo dispuesto en la Constitución, las ordenanzas y leyes respectivas, o son detentados sin causa o justo título, el Municipio tomará las medidas pertinentes para el reconocimiento de su propiedad o posesión.

En todo caso, cuando el Alcalde no ejerza las acciones necesarias para la defensa de sus bienes y derechos, cualquier vecino podrá solicitar la intervención de un Fiscal del Ministerio Público para que inste al Alcalde a actuar o, en caso de no hacerlo, iniciará el procedimiento de averiguación que corresponda, para el ejercicio de las acciones a que hubiere lugar.

3. *El régimen de los ingresos municipales*

A. *La enumeración de los ingresos*

Siguiendo la orientación del artículo 31 de la Constitución ya comentada, la Ley Orgánica de Régimen Municipal enumera los ingresos, disinguiendo los ordinarios de los extraordinarios.

Así, de acuerdo al artículo 109, son *ingresos ordinarios* del Municipio:

1º Los impuestos y tasas municipales;
2º Las 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, empresas, fundaciones, asociaciones civiles y otros organismos descentralizados del Municipio;
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 el ordinal 2º del artículo 110;
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
10º Cualesquiera otros que determinen las leyes, decretos y ordenanzas.

Por su parte, de acuerdo al artículo 110, son ingresos públicos extraordinarios del Municipio:

1º El producto de los empréstitos y demás operaciones de crédito público contratados de acuerdo con la ley de la materia;
2º El precio de la venta de los ejidos y demás bienes inmuebles municipales;

3º Las cantidades de dinero que se donaren o legaren a su favor; y
4º Los aportes especiales que le acuerden organismos gubernamentales nacionales o estadales.

En todo caso, como principio, de acuerdo con el artículo 114, los ingresos públicos extraordinarios podrán destinarse a obras o servicios que aseguren la recuperación de la inversión o el incremento efectivo del patrimonio del Municipio.

En cuanto a los ingresos provenientes de la venta de terrenos desafectados de la condición de ejidos y demás bienes inmuebles municipales, deben necesariamente ser invertidos en bienes que produzcan nuevos ingresos al Municipio o en programas de inversión de interés municipal. Del cumplimiento de esta exigencia la Ley hace responsables solidariamente a los concejales con el Alcalde por la contravención de esta norma, a menos que oportunamente hubieren advertido a la Cámara la infracción o hubieren gestionado la iniciación del procedimiento para establecer las responsabilidades a que hubiere lugar.

B. *Los impuestos municipales*

De entre los ingresos municipales, sin duda, tiene interés destacar los impuestos municipales autorizados en la Constitución, y que configuran la fuente principal de ingresos de los Municipios. Estos impuestos municipales son los siguientes:

En primer lugar, el denominado impuesto de "patente de industria y comercio", el cual es un impuesto a las actividades lucrativas que se realizan en el territorio de cada Municipio, y que tiene como base imponible el monto de las ventas, los ingresos brutos o el monto de las operaciones efectuadas por el contribuyente durante el año anterior.

En segundo lugar, el impuesto sobre inmuebles urbanos, es decir, sobre la propiedad inmobiliaria urbana, el cual es el único impuesto territorial o predial existente en el país en la actualidad. Se lo denomina, con frecuencia, "derecho de frente", y su base imponible es la productividad real o prevista del inmueble urbano o el valor del mismo. No se pueden gravar por los Municipios, en todo caso, inmuebles no urbanos o bienes muebles. Por supuesto, el elemento clave para la determinación del hecho imponible en este caso, es la determinación de lo *urbano,* que no sólo debe responder a una realidad objetiva (lo urbanizado o urbanizable por estar en el área de expansión de las ciudades), sino que debe enmarcarse dentro del conjunto de competencias públicas. En consecuencia, la determinación de la zona urbana por los Municipios sólo puede estar enmarcada dentro del área de

expansión de la ciudad establecida por el Ministerio del Desarrollo Urbano en el Plan de Ordenación Urbanística. En cuanto a los impuestos sobre la propiedad predial (no urbana) son de competencia nacional, previéndose, sin embargo, que la Ley nacional respectiva podrá establecer una participación del Municipio en el producto de dicho "impuesto territorial rural". (Art. 111, Ord. 4º).

En tercer lugar, el impuesto sobre vehículos, denominado también patente de vehículos. Se trata de un impuesto que grava el uso de un bien durable, los vehículos, estando la base imponible determinada por la clasificación de los diversos vehículos, estableciéndose cuotas fijas para cada uno de ellos.

En cuarto lugar, está el impuesto sobre espectáculos públicos, el cual es un impuesto sobre el valor de billetes de tales espectáculos, pagadero por el espectador al adquirir el billete. La base imponible de este impuesto es el valor de la entrada a todo espectáculo.

En quinto lugar, está el impuesto sobre apuestas lícitas, cuyo hecho generador es la apuesta lícita que se pacte con motivo de espectáculos públicos permitidos, y cuya base imponible es el valor de cada apuesta, que debe pagar el apostador. Sobre este impuesto, en particular, el ordinal 1º del artículo 111 de la Ley Orgánica, establece que se trata del

> "gravamen sobre los juegos y apuestas lícitas que se pacten en su jurisdicción. Dicho impuesto no excederá del 5 por ciento del monto de lo apostado, cuando se origine en sistemas de juego establecidos nacionalmente por algún instituto oficial. En este caso, el monto del impuesto se adicionará a los apostadores, y el Municipio podrá recaudarlo directamente o por medio de lso selladores de formularios de juego o expendedores de boletos o billetes, quienes en tal caso actuarán como agentes de recaudación del impuesto, todo de conformidad con lo previsto en la Ordenanza respectiva. Las ganancias derivadas de estas apuestas sólo quedarán sujetas al pago de impuestos nacionales".

Sin embargo, precisa la Ley Orgánica que el Municipio "no podrá dictar normas sobre la creación y funcionamiento de loterías, hipódromos y apuestas en general".

En sexto lugar, está el impuesto sobre la propaganda comercial realizada en su jurisdicción (Art. 111, Or. 2) que, al igual que los mencionados impuestos de "patente", tienen su regulación una finalidad de policía.

Por último, y en particular en materia de recaudación de impuestos municipales, debe destacarse que el artículo 118 de la Ley Orgánica, autoriza a los Municipios a "contratar la recaudación de estos tributos con el Ejecutivo Nacional o Estadal, 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 deben señalar las respectivas tarifas, sistemas de recaudación, porcentaje de comisión, forma y oportunidad en que los Municipios recibirán el monto de lo recaudado. Sin embargo, se aclara expresamete en la Ley que esta previsión "no autoriza la celebración de contratos para delegar, en particulares, las competencias de fiscalización de los contribuyentes" (Art. 118), con lo que se busca poner fin a una viciada práctica desarrollada en ese sentido en muchos Municipios.

C. *Las tasas municipales*

Además de los ingresos municipales por impuestos, están los que derivan de las tasas, es decir, de las prestaciones pecuniarias exigidas a los usuarios de bienes o servicios municipales. El producto de los "parquímetros", por ejemplo, se configuraría como una tasa por el uso de las vías públicas. Sobre estas tasas, en lo que se refiere a las derivadas del uso de los servicios públicos, el artículo 91 de la Ley Orgánica de 1978 prescribió que aquéllas "deberán establecerse de manera que garanticen la amortización de la inversión en un plazo máximo de 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". Ello fue eliminado en la reforma de 1988.

D. *Las contribuciones especiales*

Hemos señalado que, de acuerdo a la Constitución, corresponde a los Municipios, como ingresos, "las demás . . . contribuciones especiales que crearen de conformidad con la ley" (Art. 31, Ord. 6º). En tal sentido, hasta el momento dos leyes prevén estas contribuciones: En primer lugar, la propia Ley Orgánica de Régimen Municipal, en cuyo artículo 111, ordinal 3º, se establece que los Municipios tendrán también como ingreso:

> "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 sesenta por ciento (60%) 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.

Igual oportunidad* corresponderá al Municipio por mayores valores que adquieran las propiedades en virtud de los cambios de uso o de intensidad de aprovechamiento con que se vean favorecidas, observándose al respecto lo establecido en la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio".

En segundo lugar, y conforme a lo anterior, la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio de 1983, prevé también una contribución especial por plusvalía, pero cuando ésta se deriva de los cambios de uso urbanístico. En tal sentido, el artículo 68 de dicha ley establece lo siguiente:

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.

En ningún caso, la contribución especial que crearen los Municipios conforme a lo establecido en este artículo, podrá ser mayor al cinco por ciento (5%) del valor resultante de la propiedad del inmueble, en cuya determinación se garantizará, en las Ordenanzas respectivas, la participación de los propietarios, y los correspondientes recursos.

El producto de la contribución especial prevista en este artículo, se aplicará a la realización de las obras y servicios urbanos que se determinen en las Ordenanzas.

E. *El Situado Municipal*

De acuerdo a lo establecido en la Ley Orgánica de Coordinación del Situado Constitucional con los Planes Administrativos desarrollados por el Poder Nacional, cuya última reforma es de 30 de diciembre de 1980, Ley dictada conforme a la orientación que formula el artículo 229 de la Constitución ("La Ley Orgánica respectiva determinará la participación que corresponda a las entidades municipales en el situado"), en las leyes de Presupuesto de los Estados se debe incorporar una partida denominada Situado Municipal, no menor del 12,5 por ciento, ni mayor del 20 por ciento de la porción del Situado Constitucional no sujeta a coordinación, para ser distribuida entre los Concejos Municipales.

* En lugar de "oportunidad" debería ser "contribución".

Dicho Situado Municipal, conforme a la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1988, se debe distribuir en la forma siguiente: un 50 por ciento por partes iguales; y el 50 por ciento restante en proporción a la población de cada entidad. (Art. 126).

En caso de existir Distritos Municipales y Metropolitanos, éstos deben percibir el cincuenta por ciento (50%) de la cuota-parte del Situado asignado a los Municipios que los integran, el cual será invertido, en lo posible, en forma proporcional al número de habitantes de cada Municipio. (Artículo 127).

Ahora bien, los Municipios no tienen absoluta libertad para disponer de este ingreso, pues la misma Ley Orgánica de Coordinación prescribe que la inversión del 50 por ciento del Situado Municipal, se debe hacer en coordinación con los Ejecutivos Regionales en términos similares a los previstos en la misma Ley Orgánica para la coordinación de los Situados de los Estados, lo cual no está previsto en la Constitución.

En cuanto a la LORM, ésta exige en su artículo 128 que el Situado Municipal se invierta en la construcción de obras y adquisición de equipos para la prestación de servicios públicos y en los gastos imprescindibles para el funcionamiento de dichos servicios.

En esta materia de inversión del Situado Municipal, la Ley de 1978 establecía la posibilidad de que se acordase la retención del pago de la cuota-parte del Situado correspondiente a algún Municipio, cuando existieran evidencias de ilegalidad en la inversión. Esta previsión legal fue completamente modificada, estableciéndose en la Ley de 1988, el principio inverso, así:

> *Artículo 129.* El Gobernador de Estado en ningún caso podrá retener, en todo o en parte, la asignación que por concepto de Situado le corresponda a los Municipios. La violación de esta norma se castigará personalmente con multa de diez mil bolívares (Bs. 10.000,00) que impondrá la Contraloría General de la República e ingresará al Tesoro Municipal respectivo.

F. *Las multas*

En cuanto a las multas impuestas por la autoridad municipal y que se prevean en las leyes nacionales o estadales o en las ordenanzas en las materias de la competencia municipal, la LORM sólo prevé en su artículo 119 que la autoridad que las imponga debe hacer la correspondiente participación a la oficina recaudadora de ingresos municipales, la cual es la única autorizada para hacerlas efectivas.

G. *Las operaciones de crédito público*

De acuerdo al artículo 33 de la Constitución, los Municipios pueden hacer uso del crédito público, pero con las limitaciones y requisitos que establezca la ley nacional, y esa no es otra que la Ley Orgánica de Crédito Público, cuya última reforma es de agosto de 1981, y cuyo artículo 2º declara sujetos a su normativa, a las Municipalidades. (Ord. 1º).

En particular, en lo que concierne a las operaciones de crédito público que pueden realizar las Municipalidades (Atr. 110, Ord. 1º, LORM), la Ley Orgánica de Crédito Público excluye la posibilidad de que realicen operaciones de Crédito Público Externo. (Art. 40).

En cuanto a las operaciones de Crédito Público Interno, el artículo 41 de la ley exige que para que las Municipalidades las realicen, obtengan previamente una autorización del Congreso mediante ley especial. A tal efecto, los Concejos Municipales deben formular mediante Acuerdo especial, la solicitud de autorización, la cual debe ser transmitida al Congreso, a través del Ejecutivo Nacional, previa opinión del Banco Central de Venezuela.

En todo caso, las operaciones de Crédito Público que hayan de celebrar los Municipios deben ser sancionadas por los Concejos Municipales mediante Ordenanzas (Art. 42 de la LOCP).

4. *El pasivo de la Hacienda Pública Municipal*

En cuanto al pasivo de la Hacienda Municipal, el artículo 115 de la LORM los enumera en la forma siguiente:

1º Las obligaciones legalmente contraídas por el Municipio, derivadas de la ejecución del Presupuesto de Gastos;

2º Las deudas válidamente contraídas provenientes de la ejecución de presupuestos fenecidos;

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.

VI. EL SISTEMA ADMINISTRATIVO MUNICIPAL

Además de las previsiones de la Ley Orgánica relativas a la Hacienda Pública Municipal, este cuerpo normativo trae una serie de regulaciones concernientes a los sistemas administrativos de los Municipios, en particular, relativos al sistema de presupuesto, al sistema de contabilidad, al sistema de personal y al sistema de control.

1. *El sistema de presupuesto*

La Ley Orgánica de Régimen Municipal ha regulado, quizás con excesivo detalle, todo un conjunto de principios sobre régimen presupuestario de los Municipios, los cuales en realidad están destinados para los grandes Municipios urbanos, y tienen muy difícil aplicación en los pequeños Municipios urbanos y rurales. En todo caso, de acuerdo al artículo 141 de la ley, la tendencia es al establecimiento de un sistema presupuestario uniforme a escala nacional, a cuyo efecto la Oficina Central de Presupuesto y la Dirección Nacional de Contabilidad deben prescribir los procedimientos relativos a la Administración Presupuestaria Municipal, conforme a la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario.

En todo caso, estas regulaciones comienzan por establecer la obligatoriedad para los Municipios, de "normar su acción administrativa y de gobierno por un Presupuesto de Ingresos y Gastos aprobado con iguales formalidades que las ordenanzas" en un ejercicio fiscal que debe coincidir con el nacional. (Art. 130).

A. *Contenido del Presupuesto Municipal*

De acuerdo con lo establecido en el artículo 130, la Ordenanza de Presupuesto comprenderá: las Disposiciones Generales, el Presupuesto de Ingresos y el Presupuesto de Gastos, así como un anexo sobre los Programas Coordinados del Situado Municipal, y los demás que se estimen necesarios.

a. *Disposiciones generales*

Las disposiciones generales están constituidas por todas aquellas normas que se refieren a la ejecución de un ejercicio presupuestario determinado y que se consideren complementarias a las ya establecidas en la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario y en la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

b. *El Presupuesto de Ingresos*

El Presupuesto de Ingresos debe contener 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 rige por las correspondientes Ordenanzas de Hacienda Municipal y por las disposiciones de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional que le sean aplicables. Los ingresos se clasificarán de acuerdo con los criterios que al efecto establezca la Oficina Central de Presupuesto. (Art. 130).

c. *El Presupuesto de Gastos*

El mismo artículo 130 de la Ley Orgánica establece que el Presupuesto de Gastos debe contener, por sectores, los programas, sub-programas, proyectos y demás categorías presupuestarias equivalentes 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 deben identificar las partidas que expresarán la especie de los bienes y servicios que se adquieran, así como las finalidades de las transferencias de recursos. Además, se puede establecer partidas de gastos no imputables directamente a un programa.

El artículo 130 de la Ley, además, establece el principio del equilibrio presupuestario, al exigir que "el monto del Presupuesto de Gastos no podrá exceder del total del Presupuesto de Ingresos". Ahora bien, 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 último día del ejercicio fiscal vigente al momento 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. (Art. 130).

Por otra parte, de acuerdo a la Ley Orgánica, para la configuración de este presupuesto de gastos existen ciertas limitaciones porcentuales en cuanto a los denominados gastos de Gobierno y Administración General, al exigirse que de los ingresos previstos en el Presupuesto, se destine, como mínimo, "el treinta por ciento (30%) para ser aplicado a gastos de inversión o de formación de capital". (Art. 142). La Ley encarga a la Contraloría General de la República de velar por el cumplimiento de esta exigen-

cia y, a tal efecto, el Alcalde deberá enviarle, dentro de los treinta (30) días siguientes a la publicación de la Ordenanza de Presupuesto un ejemplar de la Gaceta Municipal o Distrital que la contenga. En caso de incumplimiento de esta última obligación, el organismo contralor formulará el requerimiento bajo apercibimiento de multa. (Art. 143).

Por otra parte, en relación al Presupuesto de Gastos, el artículo 131 de la Ley Orgánica exige que el mismo contenga 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.

En la Ley Orgánica se establece, además, el principio de la unidad del Tesoro, en el sentido de que "no se podrá destinar específicamente el producto de ningún ramo de ingresos con el fin de atender el pago de determinados gastos". En este contexto se define al Tesoro Municipal como el que comprende el dinero y valores que son producto de la Administración de la Hacienda Pública Municipal y las obligaciones a cargo del Municipio por la ejecución del Presupuesto de Gastos. (Art. 99).

No obstante el principio de la unidad del Tesoro, conforme a las disposiciones pertinentes de la Ley Orgánica de Crédito Público, el producto de los empréstitos debe ser objeto de afectaciones especiales. Además, se autoriza al Concejo o Cabildo para acordar que se inviertan en determinadas obras de utilidad pública las compensaciones o participaciones que a favor del Municipio o Distrito se estipulen en la concesión de regímenes especiales sobre bienes o servicios.

Queda también a salvo del principio de la unidad del Tesoro la aplicación de los ingresos por contribuciones de mejoras y las otras excepciones establecidas en esta Ley.

d. *Las Rectificaciones al Presupuesto*

Por último, en cuanto al contenido del Presupuesto de Gastos, el artículo 135 prescribe que en él se debe incorporar una partida denominada "Rectificaciones al Presupuesto", cuyo monto no podrá ser superior al tres por ciento (3%) 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 puede hacer uso del crédito asignado a dicha partida para cubrir las insuficiencias que se pudieren producir en los diferentes conceptos del gasto. Sin embargo, la Ley prohíbe aprobar créditos adicionales a la partida "Rectificaciones al Presupuesto", ni ésta ser incrementada mediante traspasos de créditos.

B. *La elaboración y aprobación del Presupuesto*

De acuerdo a la Ley Orgánica, corresponde al Alcalde presentar al Concejo o Cabildo el Proyecto de Ordenanza de Presupuesto correspondiente al ejercicio fiscal siguiente. (Art. 132).

Este Proyecto de Ordenanza de Presupuesto de Ingresos y Gastos debe someterse a la consideración del Concejo o Cabildo, por lo menos con cuarenta y cinco (45) días de anticipación al inicio del ejercicio al cual se refiere.

El Concejo o Cabildo puede alterar las partidas presupuestarias, pero no autorizará gastos que excedan del monto de las estimaciones de ingresos del respectivo Proyecto de Ordenanza de Presupuesto. (Art. 133).

En todo caso, si para el primer día de inicio del ejercicio fiscal anual no se hubiere sancionado la Ordenanza de Presupuesto, se reconducirá el Presupuesto anterior, para lo cual se deben observar, en cuanto sean aplicables, las disposiciones de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario. (Art. 134).

En cuanto al presupuesto de las entidades descentralizadas, el artículo 147 de la Ley Orgánica prescribe que los órganos directivos de las entidades descentralizadas y mancomunidades deben enviar al Alcalde el Proyecto de Presupuesto del respectivo ente, a fin de que también sea sometido a la consideración de la Cámara Municipal o Distrital en la misma oportunidad en que se discuta la aprobación del Proyecto de Ordenanza del Presupuesto. El pronunciamiento de la Cámara sólo se debe referir a la conformidad existente entre los programas contenidos en el presupuesto del ente y los planes de desarrollo del Municipio o Distrito. (Art. 147).

C. *Las modificaciones al Presupuesto: los créditos adicionales*

De acuerdo con lo establecido en el artículo 136 de la Ley Orgánica, el Concejo o Cabildo, a solicitud del Alcalde, podrá aprobar créditos adicionales al Presupuesto de Gastos para cubrir gastos necesarios no previstos en la Ordenanza de Presupuesto o créditos presupuestarios insuficientes.

Estos créditos adicionales podrán ser financiados en la forma siguiente:

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 Tesorero Municipal; y donde no exista el servicio de Tesorería, 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 o Cabildo, de conformidad con las leyes.

En todo caso, 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 entiende por insubsistencias las anulaciones totales o parciales de créditos presupuestarios de programas, sub-programas, proyectos y partidas que reflejen economías en los gastos. (Art. 136).

D. *La ejecución del Presupuesto*

a. *La ejecución por programas*

Es exigencia expresa del artículo 132 de la Ley Orgánica, el que para cada ejercicio presupuestario, los organismos ejecutores de la Ordenanza de Presupuesto programen su ejecución física y financiera especificando, entre otros aspectos, los compromisos y desembolsos máximos que podrán contraer o efectuar para cada subperíodo del ejercicio presupuestario.

En todo caso, cuando el responsable de un programa prevea el incumplimiento de una meta, debe comunicar al Alcalde la naturaleza del problema y proponer las soluciones necesarias.

En el caso de los programas desarrollados con los Ejecutivos Nacional y Estadal, cuya ejecución corresponda exclusivamente a estos gobiernos, el respectivo responsable de un programa debe informar al Alcalde acerca del posible incumplimiento de las metas y proponer las soluciones necesarias.

El incumplimiento de una meta puede dar origen, a instancia del Alcalde o de los funcionarios competentes, a realizar una averiguación administrativa, y en caso de establecerse responsabilidades la autoridad competente debe aplicar las sanciones legalmente previstas. (Art. 132).

En todo caso, debe tenerse en cuenta que los créditos presupuestarios del Presupuesto de Gastos por programas, subprogramas, proyectos, partidas

y demás categorías presupuestarias equivalentes, constituyen el límite máximo de las autorizaciones disponibles para gastar, no pudiendo el Alcalde acordar ningún gasto ni pago para el cual no exista previsión presupuestaria. (Art. 140).

Sin embargo, el Alcalde, dentro de los límites cuantitativos y cualitativos que establezcan las Disposiciones Generales de la Ordenanza de Presupuesto, puede acordar traspasos de créditos entre partidas, proyectos, subprogramas, programas y otras categorías presupuestarias equivalentes, siempre que ello no afecte aquellos programas coordinados con el Ejecutivo Nacional o Estadal o con sus entes descentralizados. (Art. 140).

b. *El principio de la legalidad del gasto y los requisitos formales de la ejecución*

El artículo 137 de la Ley Orgánica exige que el Concejo o Cabildo, oída la opinión de la Oficina Central de Presupuesto y de la Dirección Nacional de Contabilidad Administrativa del Ministerio de Hacienda, establezca las normas sobre la ejecución y ordenación de los pagos, 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.

Estas normas también deben establecer el monto hasta por el cual el Alcalde puede delegar sus funciones de ordenador de compromisos y de pagos en Directores o funcionarios de similar jerarquía de los departamentos o servicios de la Administración Municipal (Art. 137).

c. *El principio de la sinceridad del gasto*

De acuerdo con el artículo 138, ningún pago puede ser ordenado con cargo al Tesoro sino para pagar obligaciones válidamente contraídas, salvo los avances o adelantos que se autoricen conforme a las normas y procedimientos previamente establecidos por la Contraloría Municipal y donde ésta no exista por el Concejo o Cabildo. En este sentido, 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.

En todo caso, ningún servicio da derecho contra el Tesoro Municipal si no consta que ha sido autorizado en forma legal, por funcionario competente para ello (Art. 139)

2. *El sistema de contabilidad*

A. *Competencia de la Contraloría General de la República*

De acuerdo con lo establecido en el artículo 144, los Municipios están obligados a regirse por el sistema de contabilidad que establezca la Contraloría General de la República, conforme lo prescrito en el artículo 67 de la Ley Orgánica de este organismo, 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 regulación y coordinación de los procedimientos contables en cada Municipio o Distrito. Anualmente se formará el Balance del Tesoro y la Hacienda Municipal, que será enviado a la referida Contraloría.

B. *Las cuentas de la ejecución y los procedimientos auxiliares*

La Ley Orgánica establece como principio que las cuentas de los Municipios deben ser de tal naturaleza que permitan la anotación de las operaciones y la demostración de los sueldos, en resumen y en detalle, para lo cual se llevarán los registros necesarios (Art. 145).

En cuanto a los procedimientos auxiliares de la Contabilidad Municipal o Distrital serán prescritos por la Contraloría Municipal, donde ésta exista; de lo contrario, por el Alcalde. En todo caso, dichos procedimientos deben guardar la necesaria coherencia con el Sistema Unificado de Contabilidad Nacional que prescriba la Contraloría General de la República.

Por último, en cuanto a los comprobantes de gastos la Ley se limita a indicar que deberán sujetarse a las previsiones contempladas en las Ordenanzas, (Art. 148).

3. *El sistema de personal*

La Ley Orgánica, en materia del sistema de administración del personal al servicio de los Municipios y Distritos, establece sólo unas reglas de principio, en los artículos 151 y 153.

De acuerdo a estas normas, los Municipios y Distritos deben establecer un régimen de administración de personal que garantice la selección, promoción y ascenso por el sistema de mérito; una remuneración acorde con las tareas que se desempeñen; estabilidad de los cargos y un adecuado sistema de seguridad social, a menos que exista uno nacional, al cual deba afiliarse obligatoriamente el personal municipal.

En materia de jubilaciones y pensiones, sin embargo, rige el Estatuto de Pensiones y Jubilaciones dictado en 1985, en base a la Enmienda Constitucional Nº 2 de marzo de 1983.

De acuerdo con el artículo 152 de la Ley Orgánica, los empleados de los Institutos Autónomos Municipales también son funcionarios públicos sujetos al régimen de administración de personal a que se refiere la Ley. Sin embargo, los trabajadores de las entidades descentralizadas y mancomunidades, no tendrán carácter de funcionarios públicos (Art. 152).

A los fines de actualizar estos principios, los Municipios pueden establecer en su jurisdicción la carrera administrativa, para lo cual podrá asociarse con otros para el mismo fin (Art. 153) y conforme a ello, sobre todo en las grandes Municipalidades urbanas, se han dictado Ordenanzas de Carrera Administrativa, pero aplicables al personal de cada entidad municipal, aisladamente.

El régimen del personal de los Municipios, por tanto, es parte de su autonomía y cada uno puede establecer el suyo propio, no existiendo ninguna norma de ámbito nacional aplicable a los mismos, salvo las mencionadas del Seguro Social Obligatorio, y las dictadas en materia de jubilaciones, conforme a la Enmienda Constitucional Nº 2.

4. *El sistema de control*

A. *Facultades de la Contraloría General de la República*

El control fiscal y administrativo de los Municipios corresponde, de acuerdo con la Constitución y la Ley Orgánica, tanto a la Contraloría General de la República como a las Contralorías Municipales, donde existan.

En efecto, de acuerdo a la Constitución, la Contraloría General de la República tiene a su cargo el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes nacionales (Art. 234); sin embargo, por ley, sus funciones pueden extenderse a controlar las administraciones estadales o municipales, sin menoscabo de la autonomía que a éstas garantiza la propia Constitución (Art. 235). Es así como la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República de 1975, estableció, por primera vez en el ordenamiento legal, potestades de control de este organismo en relación a los Municipios, y en particular dispuso en su artículo 65 que la Contraloría podía ejercer sobre las administraciones municipales las funciones de inspección, fiscalización e investigación reguladas en los artículos 75 a 91 de dicha Ley Orgánica.

Por su parte, el artículo 149 de la propia Ley Orgánica de Régimen Municipal prescribe que la Contraloría General de la República "ejercerá", en coordinación con las Contralorías Municipales la vigilancia, fiscalización y control *a posteriori,* sobre las entidades descentralizadas y Mancomunidades, para lo cual aplicará las normas sobre la materia establecidas en la legislación nacional.

En todo caso, prescriben los artículos 66 de la LOGR y 150 de la LORM, el resultado de las investigaciones que realice la Contraloría General en los Municipios y Distritos, sus organismos descentralizados y Mancomunidades, le será informado al Alcalde y al Concejo o Cabildo 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.

Debe señalarse, por último, que la Contraloría General de la República puede solicitar del Concejo la intervención de la Contraloría Municipal, cuando observe que se estén cometiendo hechos irregulares de carácter administrativo en el Municipio y que no estén siendo vigilados debidamente por la Contraloría Municipal (Art. 92).

B. *Las Contralorías Municipales*

De acuerdo al artículo 89 de la Ley Orgánica, corresponde a las Contralorías Municipales ejercer, de conformidad con esta Ley y la Ordenanza respectiva, el control, "la vigilancia y la fiscalización de los ingresos, gastos y bienes públicos municipales, así como de las operaciones relativas a los mismos".

Estas Contralorías Municipales, que gozarán de autonomía orgánica y funcional, deben existir obligatoriamente en los Municipios y los Distritos Municipales o Metropolitanos con una población igual o superior a cien mil (100.000) habitantes (Art. 90).

En los Municipios con menos de 100.000 habitantes, sin embargo, éstos pueden crear sus Contralorías Municipales mediante ordenanza (Art. 90, Parágrafo Unico).

En todo caso, la Contraloría General de la República debe asesorar a las Contralorías Municipales o Distritales en la organización, funcionamiento y demás aspectos técnicos que éstas requieran, a cuyo efecto, el Concejo o Cabildo debe elevar ante el Organismo Contralor, las consultas a que hubiere lugar (Art. 92).

C. *Las funciones de las Contralorías Municipales*

De acuerdo con el artículo 93 de la Ley Orgánica, las Contralorías Municipales tienen las funciones que les asignen las Ordenanzas y fundamentalmente, las siguientes:

1º El control previo y posterior de los ingresos y egresos de la Hacienda Pública Municipal y el control posterior de los organismos descentralizados, empresas y fundaciones del Municipio.

La Ordenanza respectiva debe fijar el límite máximo de la excepción al control previo de los compromisos financieros y establecer los requisitos que deben cumplirse en tales casos; todo ello sin perjuicio del control posterior que debe ejercer la Contraloría sobre tales operaciones.

En la Ordenanza igualmente se debe establecer que la decisión conforme a la cual la Contraloría objete una orden de pago, podrá ser recurrida por el Alcalde por ante la Cámara Municipal o Cabildo Distrital, cuya decisión deberá producirse dentro de las cuatro (4) sesiones ordinarias siguientes a la fecha del recibo de la apelación. Si la Cámara ratificare la orden, lo que no podrá hacer cuando la objeción se fundamente en falta de disponibilidad presupuestaria, la Contraloría, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación, deberá darle curso, dejando constancia, al pie de la misma, de la decisión de la Cámara (Art. 93).

2º El control y las inspecciones en los entes públicos, dependencias y organismos administrativos municipales o metropolitanos, sometidos a su control, con el fin de verificar la legalidad y sinceridad de sus operaciones, en los términos previstos en esta Ley y en la Ordenanza y Reglamento Interno que rige sus actuaciones.

3º Las fiscalizaciones que considere necesarias en los lugares, establecimientos, edificios, vehículos, libros y documentos de personas naturales o jurídicas que sean contribuyentes o que en cualquier forma contraten, negocien o celebren operaciones con el Municipio, Distrito Municipal o Metropolitano, con los Entes Descentralizados de éstos, o Mancomunidades, sometidas al control de la Contraloría, o que, en cualquier forma administren, manejen o custodien bienes o fondos de esas entidades.

4º El control perceptivo que sea necesario con el fin de verificar las operaciones de los entes municipales o distritales sujetos a control que de alguna manera se relacionen con la liquidación y recaudación de ingresos, el manejo y empleo de los fondos, la administración de bienes, su adquisición y enajenación, así como con la ejecución de los contratos. Esta verificación tendrá por objeto no sólo la comprobación de la sinceridad de los hechos en cuanto a su existencia y efectiva realización, sino también a

examinar si los registros y sistemas contables respectivos se ajustan a las disposiciones legales y técnicas prescritas.

5º El control, vigilancia y fiscalización de los bancos auxiliares de la Tesorería Municipal o Distrital, en cuanto a las operaciones que realicen por cuenta del tesoro.

6º Establecer los sistemas de contabilidad para todos los ramos de renta, y otros ingresos que perciban los entes sujetos a su control. A tal efecto, prescribirá los libros, registros y formularios que deban ser utilizados, así como los procedimientos para llevar las cuentas y los lapsos para rendirlas, mediante instrucciones y modelos que serán publicados en la *Gaceta Municipal,* en concordancia con lo establecido en el Artículo 141 de la Ley.

Los Entes Descentralizados y Mancomunidades deben proponer sus sistemas de contabilidad y los someterán a la aprobación de la Contraloría.

7º Centralizar las cuentas de todas las dependencias sometidas a su control, que administren, custodien o manejen fondos u otros bienes del Municipio o del Distrito; velar por el cumplimiento de las disposiciones establecidas en materia de contabilidad y resolver las consultas que al respecto se le formulen.

8º Preparar el Balance General de la Hacienda Pública Municipal y Distrital y los demás Estados Financieros que crea conveniente.

9º Evaluar periódicamente los sistemas que haya prescrito e introducir las modificaciones necesarias para lograr uniformidad de las normas y procedimientos de contabilidad gubernamental.

10. Ordenar los ajustes que fueren necesarios en los registros de contabilidad en los entes sujetos a su control, los cuales estarán obligados a incorporarlos en el lapso que se les fije, salvo que demuestren la improcedencia de los mismos.

11. 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.

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

13. La vigilancia para que los aportes, subsidios y otras transferencias hechas por la República y otros organismos públicos al Municipio o Distrito o a sus dependencias, Entidades Descentralizadas y Mancomunidades, o las que hiciere el Concejo o Cabildo a otras entidades públicas o privadas, sean invertidos en las finalidades para los cuales fueron autoriza-

dos. A tal efecto, podrá practicar inspecciones y establecer los sistemas de control que estime convenientes.

14. Velar por la formación y actualización anual del inventario de bienes, que corresponde hacer al Alcalde, conforme a las normas establecidas por la Contraloría General de la República.

15. Elaborar el Proyecto de Presupuesto de Gastos de la Contraloría, el cual remitirá al Alcalde, quien deberá incluirlo, sin modificaciones, en el Proyecto de Presupuesto que presentará a la Cámara. La Contraloría, en ejercicio de la autonomía financiera que le establece la presente Ley, está facultada para ejecutar los créditos de su respectivo Presupuesto, con sujeción a las leyes, reglamentos y ordenanzas respectivas.

Además, el artículo 94 de la Ley atribuye a las Contralorías competencia para instruir expedientes para hacer efectiva la responsabilidad administrativa de los funcionarios municipales de su jurisdicción que hayan incurrido en irregularidades en el desempeño de sus funciones. Si de la averiguación administrativa surgieren indicios de responsabilidad civil o penal, se enviará el expediente a las autoridades competentes para que éstas la hagan efectiva.

Para la apertura y tramitación de los referidos expedientes, prescribe la Ley que deben seguirse las normas prescritas en los Capítulos II y III del Título VI de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y en el artículo 33 de la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público, con excepción de lo previsto en los artículos 90 al 92 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

Por último, debe señalarse que el artículo 96 de la Ley Orgánica obliga al Contralor Municipal a 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, previéndose que el incumplimiento de esta disposición por el Contralor Municipal será falta grave y quedará sometido a lo previsto en el Artículo 90 de esta Ley (Art. 96).

D. *El Contralor Municipal*

Las Contralorías Municipales deben estar bajo la responsabilidad y dirección del Contralor, quien será nombrado por el Concejo o Cabildo Distrital mediante concurso de credenciales. A este efecto, en los treinta

(30) días siguientes a su instalación, debe designar el jurado para la realización del mencionado concurso (Arts. 90 y 91).

Este jurado debe estar integrado por tres (3) miembros designados así: uno (1) nominado por la Contraloría General del Estado y dos (2) por el Concejo Municipal o Cabildo Distrital. La realización del Concurso está sujeta al procedimiento que se establezca en el Reglamento Parcial Nº 2 de la Ley dictado a tal efecto.

Dicho Concurso debe realizarse dentro de los diez (10) días siguientes a la instalación del jurado, y el nombramiento del Contralor debe ser hecho por el Concejo o Cabildo, entre los candidatos que ocupen los tres (3) primeros lugares en el Concurso, dentro de los treinta (30) días siguientes a la notificación del Jurado.

En todo caso, si vencido este lapso, el Concejo o Cabildo Distrital no hace el nombramiento, queda investido con el cargo de Contralor quien haya ocupado el primer lugar en el concurso.

El Contralor durará en su cargo por todo el período municipal, pero previa formación del respectivo expediente por el Concejo o Cabildo, puede ser destituido de su cargo mediante decisión de las dos terceras (⅔) partes de los Concejales. Esta decisión puede recurrirse ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo correspondiente, el cual debe decidir conforme a lo dispuesto en el artículo 164 de la Ley (Art. 90).

En todo caso, las faltas temporales del Contralor deben ser suplidas por el funcionario que él designe y las absolutas por un Contralor interino que debe nombrar el Concejo o Cabildo Distrital mientras provee el cargo.

Ahora bien, de acuerdo al artículo 95 de la Ley, corresponde al Contralor Municipal:

1º El nombramiento y remoción del personal de la Contraloría sujetándose al régimen previsto en los artículos 151 y 153 de la Ley y a las Ordenanzas respectivas: y,

2º Ejercer la administración del personal y la potestad jerárquica.

VII. LA PARTICIPACION POLITICA EN EL REGIMEN MUNICIPAL

1. *La participación política en la Ley Orgánica*

La Ley Orgánica de Régimen Municipal ha establecido una serie de mecanismos de participación de la comunidad en la conducción de los asuntos locales. Estos mecanismos de participación pueden clasificarse en tres

grupos: los de participación política; los de participación en asuntos vecinales; y los de participación en defensa de los bienes municipales [61].

A. *Mecanismos de participación política*

a. *Democracia y vecindad*

En cuanto a las disposiciones sobre participación política, la Ley Orgánica ratifica el principio de la autonomía municipal previsto en la Constitución y que implica la elección, por el propio Municipio, de sus autoridades (Art. 4, Ord. 1º), pero agregando que la organización del Municipio "será de carácter democrático y tendrá por finalidad el eficaz gobierno y administración de los intereses peculiares de la entidad" (Art. 3).

Corresponde, por tanto, a la comunidad del Municipio, integrada por los residentes en su jurisdicción, no sólo nacionales sino a los extranjeros con más de 10 años de residencia en el país y con más de un año de residencia en el Municipio (Art. 8 de la L.O.S.), la elección de las autoridades municipales. El vínculo político de la comunidad con la unidad política municipal es, por tanto, la residencia, es decir, el lugar donde se desarrollan habitualmente las actividades normales de la vida humana. Este concepto civil de la residencia adquiere su significado público en el de vecindad como permanencia habitual del individuo en una comunidad.

Pero no basta la simple permanencia habitual en un lugar para que surja la vecindad: es necesario un acto administrativo que la declare, y a falta de otro control, ese acto es el de incorporación en el Registro Electoral Permanente.

El ser residente de un Municipio en esa condición, no sólo posibilita el ejercicio del derecho a elegir las autoridades municipales, sino también a ser electo concejal (Art. 55) o Alcalde (Art. 51). En ambos casos se necesita ser residente del respectivo Municipio, incluso por un período de tiempo superior a 3 años.

La residencia, por tanto, da el carácter de vecino, y el ser vecino de un Municipio da los siguientes derechos y deberes (Art. 165 LORM):

1º Ser electores y ser elegibles de acuerdo a lo dispuesto en la Ley Orgánica del Sufragio y en la presente Ley;

---

61. Véase Allan R. Brewer-Carías, "La participación política a nivel local", en *Revista de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas de Cooperación*, Edición 42 aniversario de la Creación de las F.A.C., Caracas, 1980, pp. 35 a 62. Parte de este trabajo se publicó con el título "La participación política en la nueva Ley Orgánica de Régimen Municipal', en *Libro-Homenaje a Rafael Pizani*, Caracas 1979, pp. 45 y ss. Sobre el mismo tema de la participación, véase Allan R. Brewer-Carías, "El Derecho Administrativo y la participación de los administrados en las tareas administrativas", *Revista de Derecho Público*, E.J.V., Nº 22, Caracas 1985, pp. 5 a 32.

2º Utilizar los servicios públicos municipales en las condiciones establecidas en las Ordenanzas Municipales;
3º Participar en la gestión municipal de acuerdo con lo dispuesto en la presente Ley;
4º Contribuir mediante el pago de impuestos, tasas y demás prestaciones económicas legalmente previstas, para la realización de las competencias municipales;
5º Todos los demás establecidos en las Leyes y Ordenanzas.

Entre estos deberes y derechos se destaca el de "participar en la gestión municipal", lo cual debe actualizarse básicamente en las Juntas Parroquiales (Art. 34).

Sin embargo, las formas, medios y procedimientos de participación que los Municipios establezcan en ejercicio de sus funciones, no pueden menoscabar las facultades de decisión que corresponden a los Organos del Gobierno Municipal (Art. 166).

En todo caso, los Municipios deben suministrar la más amplia información sobre su actividad y promover la participación de todos los ciudadanos en la vida local (Art. 166); y por ello se garantiza a todos los ciudadanos el 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 (Art. 167).

b. *El Referéndum Municipal*

La Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1988 ha establecido expresamente la figura del referéndum municipal.

Prevé, así, el artículo 173 de la Ley, que el Concejo convocará a referéndum a los electores del Municipio, a los fines de la consulta de las ordenanzas, con excepción de la de Presupuesto y de las tributarias, cuando así lo decida la Cámara por el voto de la mayoría absoluta de sus miembros o lo solicite un diez por ciento (10%), por lo menos, de los vecinos inscritos en el Registro Electoral Permanente en el Municipio, debidamente identificados por la Junta Electoral que tenga jurisdicción en esa entidad; y a falta de aquélla, por el Consejo Supremo Electoral. En este caso, la ordenanza requerirá, para su validez, de la aprobación de la mayoría simple de los votos válidos emitidos y será sancionada por la Cámara procediéndose a la promulgación.

La convocatoria a referéndum deberá producirse dentro de los treinta (30) días continuos contados a partir de acuerdo de la Cámara o de la sesión en que se dio cuenta de la solicitud de los vecinos; y el acto de

referéndum se celebrará dentro de los sesenta (60) días continuos a partir de la fecha de la convocatoria.

No puede convocarse a referéndum sobre la misma ordenanza en el lapso de un (1) año.

El Consejo Supremo Electoral debe ejercer la organización y vigilancia de los procesos de referéndum, prestar apoyo técnico para su realización y hacer del conocimiento del Concejo sus resultados.

El Concejo puede dictar disposiciones complementarias en esta materia, sin alterar el derecho consagrado en esta norma, y en un todo conforme a lo previsto en la Constitución y Leyes nacionales.

c. *Las iniciativas ciudadanas*

a'. *Creación de entidades locales*

Por otra parte, y también desde el punto de vista de la participación política, la Ley Orgánica atribuye la iniciativa para la creación de un Municipio, su fusión o su incorporación a otro, además de a la Asamblea Legislativa y a los Concejos Municipales interesados, a los ciudadanos integrantes de la comunidad o comunidades interesadas, en número no menos del 20 por ciento de los inscritos en el Registro Electoral Permanente (Art. 20, Ord. 1º), con lo cual se vincula, de nuevo, la vecindad, con la inscripción en el Registro Electoral Permanente.

Una iniciativa similar se atribuye a los residentes en porcentaje similar para la creación de los Distritos Municipales o Metropolitanos (Art. 25).

b'. *Sanción y reconsideración de Ordenanzas*

También como mecanismo de participación política, la Ley Orgánica de Régimen Municipal otorga a los vecinos la iniciativa legislativa en materia de Ordenanzas y la posibilidad de solicitar a los Concejos Municipales la reconsideración de ciertas Ordenanzas.

En efecto, en cuanto a la iniciativa legislativa, la Ley Orgánica (Art. 172) atribuye a las Asociaciones de Vecinos, así como a las organizaciones sindicales, gremiales u otras agrupaciones representativas de sectores de la comunidad legalmente constituidas, la posibilidad de presentar a los Concejos Municipales proyectos de Ordenanzas. Esta iniciativa, de acuerdo a la Ley, debe ser respaldada por un número no menor de mil vecinos de la comunidad, debidamente identificados en el escrito dirigido al Concejo Municipal. La identificación de los vecinos que apoyan la iniciativa se debe

hacer con su nombre y apellido, dirección donde habita en el Municipio y el número de su cédula de identidad.

Estos Proyectos de Ordenanzas deben ser sometidos a consideración de la Cámara para su admisión o rechazo dentro de los treinta (30) días siguientes a su presentación. En todo caso, admitido el Proyecto, se le debe dar el trámite que establezca el Reglamento Interno de la Cámara (Art. 172).

En cuanto a la posibilidad de solicitar la reconsideración de Ordenanzas, el artículo 174 de la Ley Orgánica atribuye tal derecho a "los vecinos del Municipio", limitando la posibilidad de la reconsideración respecto de las Ordenanzas Municipales que no sean de carácter tributario o de presupuesto. Esta solicitud de reconsideración debe ser formulada por el diez por ciento (10%) de los vecinos de la comunidad, debidamente identificados. (Arts. 172 y 175).

El planteamiento de la reconsideración debe formularse dentro del plazo de tres (3) meses contados a partir de la fecha de la publicación en la *Gaceta Municipal,* en forma razonada y con el pedimento expreso y necesario de que se modifiquen algunas de las disposiciones de la Ordenanza o se levante la sanción a toda o parte de ella. (Art. 174).

Ahora bien, recibida la solicitud de reconsideración, el Concejo debe decidir en un plazo no mayor de sesenta (60) días acerca de los puntos planteados en ella. (Art. 176).

Esta solicitud de reconsideración, señala el artículo 177, no suspende los efectos de la Ordenanza objetada. Sin embargo, si el Concejo no se pronuncia dentro del plazo antes señalado, la Ordenanza queda 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 puede 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 debe producirse dentro de un plazo de 30 días. (Art. 164). En caso de no solicitarse la nulidad, cesa la suspensión de los efectos de la Ordenanza objetada. (Art. 177).

d. *El control de la pérdida de la investidura de funcionarios municipales*

En los supuestos en los cuales los Alcaldes y los concejales estén incursos en causales de pérdida de su investidura (Art. 67), y no se tome la

decisión correspondiente por el Concejo o Cabildo, el artículo 67 de la Ley Orgánica atribuye a cualquier "ciudadano del Municipio o Distrito" (se entiende "vecino" o "residente") la posibilidad de recurrir a la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia para que ésta se pronuncie al respecto.

B. *Los mecanismos de participación en asuntos vecinales*

a. *Los canales de información*

Además de los mecanismos de participación política propiamente dichos, la Ley Orgánica de Régimen Municipal reguló diversos mecanismos de participación de la comunidad en asuntos vecinales, y de estímulo a la misma.

En efecto, entre las facultades de los Alcaldes está la de "estimular la colaboración y solidaridad de los vecinos para la mejor convivencia de la comunidad". (Art. 72, Ord. 12), y entre sus obligaciones está la de "mantener informada a la comunidad de la marcha de las actividades municipales e interesarla en la solución de sus problemas". (Art. 73, Ord. 4º). Por otra parte, al Presidente de los Concejos y Cabildos corresponde "llevar las relaciones entre la entidad que representa y los organismos públicos y privados, así como con la ciudadanía en general". (Art. 75, Ord. 2º); y al Síndico Procurador Municipal le corresponde "elevar a conocimiento del Concejo las quejas que reciba por deficiencias en los servicios públicos municipales". (Art. 85, Or. 6º).

b. *Los Cabildos abiertos*

Pero entre las normas de la Ley Orgánica que consagra mecanismos de participación vecinal, está la contenida en su artículo 169 y que consagra la figura de los Cabildos abiertos. Este artículo establece, en tal sentido, que cada tres meses por lo menos, los Concejos y Cabildos deben celebrar una sesión en la cual se deben considerar las materias que *los vecinos* hayan solicitado por escrito y con quince días de anticipación por lo menos, a la fecha de la reunión. En dicha sesión, el público asistente puede formular preguntas y emitir opiniones y hacer proposiciones sobre las materias inscritas en el orden del día. La Ley Orgánica remite al Reglamento Interno de los Concejos la determinación de las formalidades para la convocatoria y funcionamiento de esas sesiones, así como el tratamiento y destino que se debe dar a las propuestas formuladas por los vecinos; exigiendo que, en todo

caso, la convocatoria debe formularse a las organizaciones vecinales gremiales, sociales, culturales o deportivas de la comunidad.

c. *El asesoramiento y la vigilancia vecinal*

El artículo 178 de la Ley Orgánica impone al Concejo Municipal el requerir, de conformidad con lo que dispongan sus Reglamentos, la cooperación vecinal para labores de asesoramiento, en:

A) Comisiones permanentes del propio Consejo;
B) Comisiones de Vecinos encargadas de vigilar el buen funcionamiento de los servicios públicos en su jurisdicción: Educativos, asistenciales, recreacionales, de policía, de acueductos, cloacas y drenajes, de aseo urbano, de abastecimiento, mercados y control de precios; de cementerios y servicios funerarios, de transporte público, de vialidad y conservación de vías y cualesquiera otra.

Por último, la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística ha regulado diversos mecanismos de participación vecinal en materia de Urbanismo [62].

d. *El control de bienes municipales*

La Ley Orgánica establece, por último, dos supuestos de participación de los vecinos en la defensa de los bienes municipales.

El primer lugar, el artículo 107 atribuye la legitimación a cualquier vecino del Municipio, para solicitar al Concejo Municipal la declaratoria de inexistencia de una donación o de un usufructo o comodato de bienes muebles del dominio privado del Municipio, realizada en contravención con dicha norma. Además, en caso de negativa del Concejo a hacer dicha declaratoria o falta de pronunciamiento dentro de los 60 días siguientes a la solicitud, se puede ocurrir al Juez competente en lo contencioso-administrativo de la Jurisdicción, quien, constatada la contravención, debe declarar la inexistencia.

En segundo lugar, el artículo 182 atribuye a cualesquiera de los vecinos la legitimación necesaria para solicitar la intervención del Ministerio Público, para que inste al Alcalde a tomar las medidas pertinentes para el reconocimiento de su propiedad o posesión de ejidos e inmuebles municipales enajenados con violación de lo dispuesto en la Constitución, Ordenanzas y leyes respectivas, o sean detentados sin causa o justo título.

---

62. Véase el análisis detallado de esto en Allan R. Brewer-Carías, "Introducción general al régimen legal de la ordenación urbanística", en *Ley Orgánica de Ordenación Urbanística*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1988, pp. 75 a 80.

2. *Las Asociaciones de Vecinos*

A. *Características generales*

Ahora bien, no hay duda en poder afirmar que una de las manifestaciones más características de las formas de participación de la comunidad en la conducción de los asuntos locales, está en las denominadas Asociaciones o Juntas de Vecinos o Residentes, y que como movimientos sociales urbanos, han hecho su aparición en las últimas décadas.

No hay que olvidar que en sus orígenes, la institución municipal no era otra cosa que una asociación de vecinos, autónoma, políticamente hablando. La progresiva burocratización o centralización del Municipio, alejó esta institución local de los vecinos y residentes, quienes dejaron de encontrar en el Municipio una fuente de participación, y más bien lo comenzaron a sentir como un enemigo de sus intereses vecinales. Las Asociaciones de Vecinos o Residentes, buscan así llenar el vacío de participación dejado por el antiguo Municipio, y al aparecer como un fenómeno espontáneo y como un auténtico movimiento social urbano, han venido a enfrentarse al poder local en la defensa de los intereses vecinales.

Después de una acción continua desarrollada a finales de los sesenta y en la década de los setenta, la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978 reconoció formalmente a las Asociaciones de Vecinos, a lo que contribuyó, sin duda, el mismo planteamiento formulado por la Federación de Comunidades Urbanas al Congreso en abril de 1978.

Estas asociaciones de vecinos, en todo caso, son de carácter privado y no sometidas a las autoridades municipales. Es cierto que pretenden ser instrumentos de participación, pero más bien han actuado como grupos de presión, con frecuencia frente y contra la autoridad municipal. En todo caso, políticamente hablando, el movimiento de vecinos debe ser cuidadosamente tratado: desde el punto de vista de los poderes públicos, debe impulsarse como cauce de participación política, pero sin ahogárselo en reglamentaciones y sin burocratizárselo; desde el punto de vista del propio movimiento social urbano, deben precisarse sus objetivos de defensa de intereses auténticamente vecinales frente a la autoridad municipal y no convertirse en instrumentos de lucha guiados por la sola emotividad de algunos de sus miembros conductores.

La Ley Orgánica de 1988, en todo caso, ha continuado regulando a las Asociaciones de Vecinos, imponiendo a los Municipios y demás entidades locales el deber de favorecer el desarrollo de las mismas, destinadas a la defensa de los intereses colectivos. Los Municipios deben, 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 fines, impulsando su participación en la gestión municipal (Art. 168).

B. *El ámbito personal y territorial de las Asociaciones de Vecinos*

El primer elemento a precisar respecto de las Asociaciones de Vecinos es su ámbito personal y territorial. Tal como hemos señalado, éstos vienen determinados por la vecindad, es decir, por la vinculación que por la residencia tienen un grupo de personas con un ámbito territorial determinado: barrio o urbanización. Este concepto de vecindad está basado en el concepto jurídico de residencia, es decir, el lugar donde habitualmente una persona desarrolla sus actividades humanas. Por tanto, la vecindad no está ligada a la existencia del derecho de propiedad. Ciertamente, muchas de las Asociaciones de Vecinos que se constituyeron en la década de los sesenta, fueron Asociaciones de Propietarios y Residentes, pero realmente la calidad de miembro de la Asociación nunca estuvo vinculada a la propiedad sino a la residencia.

Por otra parte, el carácter de vecino surge independientemente del estado civil de la persona. La vecindad, por tanto, no tiene relación con la familia como categoría sociológica, y la pertenencia a las Asociaciones de Vecinos nunca ha estado vinculada a la familia o al número de familias que pueda existir en un área determinada.

Pero en todo caso, la vecindad, es decir, la comunidad de intereses vecinales que existe entre un grupo de personas, viene referida a un ámbito territorial determinado. Normalmente las Asociaciones de Vecinos se constituyeron, en el Area Metropolitana de Caracas, en las urbanizaciones y en ciertos barrios del centro de la ciudad y aun en barrios marginales.

Algunas tienen un ámbito territorial equivalente a una división político-territorial preexistente, como la Parroquia o el Municipio; pero en general, el ámbito territorial es la urbanización o el barrio, es decir, un territorio en el cual surge una comunidad de intereses vecinales derivados de una cierta homogeneidad, incluso física o de sus propias peculiaridades, y que da origen a una interrelación humana relativamente importante. Por supuesto, este ámbito territorial varía entre ciudad y ciudad. En las grandes ciudades se identifica con la urbanización o el barrio, pero en los pequeños centros poblados, el pueblo todo puede dar origen a un ámbito territorial definido de vecindad.

Para la promoción de las Asociaciones de Vecinos, por tanto, no deberían ni limitarse artificialmente el número de los asociados, ni demarcarse artificialmente el ámbito territorial en los cuales pueden constituirse. La Ley de 1988, en este sentido, como lo que reguló la Ley de 1978, ha sido bastante flexible.

En efecto, establece que las Asociaciones de Vecinos se pueden constituir por "los vecinos que integran 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 (Art. 171).

Ahora bien, en cuanto al número de personas que deben integrarlas, la Ley remite al Reglamento para determinar "el número mínimo de sus integrantes" (Art. 171); y en efecto, el Reglamento Parcial Nº 1 de la Ley, dictado por Decreto Nº 3.130 de 6 de marzo de 1979 [63], estableció como principio general que "los habitantes que integren una comunidad de doscientas (200) familias, por lo menos, podrán constituir una Asociación de Vecinos, la cual tendrá personalidad jurídica". En esta forma, artificialmente fija un número mínimo de población para la constitución de una Asociación de Vecinos, y a ello se le puede formular varias observaciones: en primer lugar, que introdujo el concepto de familia, extraño al de vecindad, como se ha dicho; en segundo lugar, que el límite poblacional que implican las doscientas familias es totalmente arbitrario, pues la vecindad tiene relación con un ámbito territorial determinado y que en muchos casos da origen a una población inferior; y en tercer lugar, que con dicha norma se establece una odiosa e injustificada limitación al derecho de asociarse con fines lícitos, previsto en el artículo 70 de la Constitución.

En cuanto al ámbito territorial de las Asociaciones de Vecinos, la Ley parte de la premisa que éste debe ser determinado por la "Oficina Municipal que tenga a su cargo la planificación urbana" (Art. 171).

En todo caso, señala la Ley, que la referida Oficina Municipal, a solicitud de los interesados, debe determinar la modificación de ámbitos territoriales, a los efectos de la constitución y funcionamiento de más de una asociación en aquellas urbanizaciones o barrios que por su extensión territorial o por su número de habitantes así lo requieran, para lo cual deberá señalar, en cada caso, la circunscripción donde actuará cada una de ellas. Esta decisión de la Oficina Municipal puede ser apelada ante la Cámara Municipal. De nuevo aquí la Ley Orgánica, contrariando el principio de separación orgánica de poderes que consagra, erige al Concepo Municipal y no al Alcalde, en el superior jerárquico para conocer de recursos

63. Véase en *Gaceta Oficial* Nº 31.692 de 8-3-79.

contra decisiones de organismos administrativos del Municipio, que dependen del Alcalde.

Por último, debe destacarse que la Ley Orgánica exige en general que la organización y funcionamiento de las Asociaciones debe ser democrática y responder a su naturaleza propia (Art. 171).

Para adquirir personalidad jurídica, las Asociaciones de Vecinos deben inscribir su Acta Constitutiva y Estatutos en la correspondiente Oficina Subalterna de Registro.

Además, en el respectivo Concejo Municipal se debe llevar un registro de las Asociaciones legalmente constituidas en su jurisdicción, en el cual se debe asentar el Acta Constitutiva y Estatutos de las Asociaciones, el nombre de los miembros de la Juna Directiva, así como los cambios o reformas en los mismos (Art. 170).

C. *Las funciones de las Asociaciones de Vecinos*

Ahora bien, en cuanto a las funciones de las Asociaciones de Vecinos, como cuerpos intermedios de participación, su característica general es la de ser movimientos sociales con pluralidad funcional vinculada al interés colectivo. Es decir, no tienen, en la defensa de los intereses vecinales, una función concreta ni de carácter sectorial. Así se distinguen las funciones múltiples de las Asociaciones de Vecinos, de las funciones concretas de otras sociedades intermedias: asociaciones sindicales, gremiales, profesionales, culturales, deportivas, de usuarios, o de consumidores.

Las funciones múltiples de las Asociaciones de Vecinos giran en torno a un objetivo definido: la defensa del interés colectivo, lo cual puede abarcar múltiples aspectos: defensa de la integridad urbana de su ámbito territorial; solución de los problemas derivados de la renovación urbana; actividad reivindicativa para el logro de dotaciones de equipamientos urbanos o la prestación de servicios públicos eficientes; la defensa de valores históricos y tradicionales de su ámbito territorial; la colaboración con la Administración en la planificación urbana del ámbito vecinal; la representación de los vecinos ante las autoridades municipales; y en fin, la cooperación vecinal en todas sus manifestaciones, de acuerdo a lo indicado en el artículo 6º del mencionado Reglamento Nº 1.

Estas diversas funciones las realizan las Asociaciones de Vecinos como organismos autónomos y, por tanto, no dependientes de cualquier otra organización social superior, y por supuesto, no dependientes de las autoridades municipales. De allí que las regulaciones que se establezcan deben garantizar esta autonomía, en lugar de minimizarla.

La autonomía, por otra parte, deriva de la propia forma jurídica que adoptan las Asociaciones de Vecinos. Se trata de personas jurídicas de derecho privado, cuya personalidad jurídica la adquieren como sociedades civiles sin fines de lucro, mediante la inscripción de su acta constitutiva y estatutos en la correspondiente oficina subalterna de registro (Art. 110). Esta forma jurídica de derecho privado se acompaña, además, con la característica de que se trata de personas jurídicas no estatales, en el sentido de que no están integradas a la organización general del Estado, aun en el supuesto de que puedan participar en ciertas actividades de gestión de intereses locales. En tal sentido, el Registro de las Asociaciones de Vecinos legalmente constituidas que debe llevar cada Concejo Municipal en su jurisdicción, debe tenerse como un simple elemento de información a los efectos de promover la participación vecinal.

El carácter de personas jurídicas de derecho privado no estatales de las Asociaciones de Vecinos, resulta, además, del hecho de que son asociaciones de carácter voluntario, donde la afiliación no es obligatoria; de que, en general, no ejercen autoridad; y de que sus directivos son electos por la propia comunidad vecinal sin injerencia de la Administración Municipal. Las decisiones que adopten, y que puedan producir daños a terceros, por otra parte, comprometen la responsabilidad de la propia asociación y no la de la Administración Municipal.

Otra característica de las Asociaciones de Vecinos es que sus funciones las ejercen en forma permanente y formal. No se trata de la simple reunión de vecinos ante un problema concreto urbano de carácter espontáneo, aun cuando sin duda, así surgieron la mayoría de las Asociaciones de Vecinos constituídas en los últimos tres lustros. Por ello, sin duda, el reto de la permanencia es el más importante de las Asociaciones de Vecinos: es fácil la aglutinación de una voluntad vecinal ante un problema concreto circunstancial; pero no es tan fácil lograr su permanencia, cuando el fenómeno coyuntural desaparece.

En todo caso, la permanencia distingue a las Asociaciones de Vecinos de los Comités de lucha de muchos barrios marginales, de existencia circunstancial. La permanencia, por otra parte, canaliza la acción de las Asociaciones de Vecinos dentro del ordenamiento jurídico. Su acción debe ser de tipo legal, y esto las diferencia de los movimientos espontáneos de lucha que basan su acción, fundamentalmente, en las vías de hecho, o en la búsqueda de una ruptura con el sistema jurídico-político imperante. Las Asociaciones de Vecinos, por tanto, no pueden identificarse ni fundamentarse en las solas manifestaciones callejeras.

Por último, otra de las características de las Asociaciones de Vecinos es que sus funciones y objetivos de defensa de los intereses colectivos se plantea, casi siempre, frente a la Administración. Esta es una finalidad específica, por lo que en el movimiento vecinal se encontrará siempre la antinomia interés vecinal-interés de la Administración. Esta ha sido la razón del surgimiento de las Asociaciones de Vecinos.

Esta contraposición de intereses, por supuesto, no impide la cooperación y colaboración de las Asociaciones de Vecinos en la gestión de los intereses locales; más bien la facilita, siempre y cuando aquéllas continúen actuando con autonomía. La participación no implica sumisión ni dependencia, sino cooperación mediante la defensa de los propios intereses.

VIII. ASPECTOS DE LO CONTENCIOSO-MUNICIPAL

Como lo hemos señalado, un principio fundamental de la autonomía municipal en Venezuela, es que los actos de los Municipios no pueden ser impugnados sino por ante los órganos jurisdiccionales, de conformidad con la Constitución y las leyes. Así se establece, expresamente, en los artículos 29 y 206 de la Constitución.

La consecuencia de este principio es que los actos de los Municipios no están sujetos a revisión, veto o control por parte de otras autoridades administrativas o legislativas, por lo cual en Venezuela no existe forma alguna de tutela sobre las entidades locales. Por tanto, el control sobre los actos municipales se reduce a un control judicial.

Ahora bien, en el ordenamiento jurídico vigente podemos distinguir tres tipos de cuestiones contenciosas que conciernen a los Municipios: los juicios que tienen por objeto el control de la constitucionalidad o legalidad de los actos Municipales o de las abstenciones por parte de funcionarios municipales; los juicios que tienen por objeto la solución de las controversias y conflictos entre entes territoriales y los Municipios o entre autoridades municipales; y los juicios en los cuales, por razones distintas al contencioso-administrativo de anulación, un Municipio sea parte, como demandante o como demandado [64].

64. Véase sobre esto Allan R. Brewer-Carías, *El Régimen Municipal en Venezuela*, Caracas, 1984, pp. 161-165; y *Estado de Derecho y Control Judicial*, Madrid 1987, pp. 413-417.

1. *El control de la constitucionalidad y legalidad de los actos municipales*

A. *El control de la constitucionalidad de los actos de los Municipios*

En cuanto al control de la constitucionalidad de las Ordenanzas y demás actos de efectos generales (normativos) de los Municipios, de acuerdo a lo establecido en el artículo 215, ordinal 4º de la Constitución y en el artículo 42, ordinal 3º de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, corresponde ejercerlo en única instancia a la propia Corte Suprema en Corte Plena. El recurso para obtener una declaratoria de nulidad parcial o total por razones de inconstitucionalidad de estos actos de efectos generales, es la acción popular regulada en los artículos 112 y siguientes de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que puede ser interpuesta por cualquier "persona natural o jurídica plenamente capaz, que sea afectada en sus derechos o intereses" por la Ordenanza o el acto de efectos generales.

En cuanto a los actos administrativos de efectos particulares de los Municipios, si su vicio es la inconstitucionalidad, éstos pueden ser objeto de un recurso contencioso-administrativo de anulación regulado en los artículos 121 y siguientes de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y el conocimiento del recurso también corresponde en única instancia a la Corte Suprema de Justicia, pero en Sala Político-Administrativa, conforme a lo establecido en los artículos 42, ordinal 11 y 181 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

B. *El control de la constitucionalidad o legalidad de las Ordenanzas*

En cuanto a las Ordenanzas Municipales, en particular, la competencia para conocer de los recursos de anulación contra las mismas, sea por razones de inconstitucionalidad o de ilegalidad, corresponde en única instancia a la Corte Suprema de Justicia en Corte Plena conforme al artículo 112 de la Ley Orgánica. No siendo las Ordenanzas actos administrativos sino "leyes locales" como las ha denominado la Corte [65], no se aplica la

65. Las Ordenanzas, por tanto, no son actos administrativos. El carácter de leyes locales ha sido admitido por la Corte Suprema desde hace años (Sentencia de la CF, 24-11-53, *Gaceta Forense,* núm. 2, pp. 174-175) y más rceientemente ratificado por la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo. Sentencias de 10-5-83 y 13-3-84, *Revista de Derecho Público,* núm. 18, EJV, Caracas, 1984, p. 1-49.

Disposición Transitoria del artículo 181, destinada a la impugnación de los actos administrativos por razones de ilegalidad.

En materia de impugnación de Ordenanzas debe destacarse, además, la previsión del artículo 177 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, que legitima a cualquier vecino a solicitar la nulidad de una ordenanza, cuando su reconsideración ha sido planteada ante el Concejo Municipal respectivo.

C. *El control de la legalidad de los actos administrativos municipales*

En cuanto al control de la legalidad de los actos administrativos municipales, sea que se trate de actos de efectos generales o actos de efectos particulares de acuerdo al artículo 181 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, el conocimiento de los recursos contencioso-administrativos de anulación corresponde en primera instancia a alguno de los ocho Tribunales Superiores con competencia en lo Civil, Mercantil y Contencioso-Administrativo de la Región respectiva en la cual esté ubicado el Municipio, y el procedimiento, según los casos, está regulado en los artículos 112 y siguientes y 121 y siguientes. La segunda instancia en estos juicios corresponde a la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, con sede en Caracas, conforme a lo establecido en los artículos 181 y 185, ordinal 4º de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

D. *Supuestos especiales de control de legalidad*

Aparte del régimen general sobre el control de la constitucionalidad y de la legalidad de los actos municipales establecido en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, la Ley Orgánica de Régimen Municipal establece diversos supuestos conforme a los cuales se puede recurrir por la vía contencioso-administrativa por ante los Tribunales Superiores con competencia en la materia contencioso-administrativa, pero sometido el Tribuna, en su decisión, a un procedimiento especial.

En efecto, en los casos de remoción del Secretario Municipal [66], del Síndico Procurador Municipal [67], o en caso de declaración de pérdida de la investidura del Alcalde o de un Concejal [68], el funcionario interesado puede recurrir contra la decisión del Concejo Municipal ante el Tribunal Superior con competencia contencioso-administrativa correspondiente, el

66. Art. 81.
67. Art. 84.
68. Art. 67.

cual, sin embargo, debe decidir conforme al procedimiento regulado en el artículo 164 de la misma Ley Orgánica del Régimen Municipal. Esta norma establece que el Tribunal debe decidir en un plazo de 30 días contados a partir de la admisión de la solicitud y bastarán para producir la decisión los recaudos que se acompañen a ésa. Cuando el Tribunal solicite recaudos adicionales, éstos deben ser consignados dentro de un plazo de 10 días y la decisión del Tribunal se debe producir dentro de los 8 días siguientes. La segunda instancia corresponde a la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo [69].

E. *El control de la abstención o negativa de actuar de los funcionarios municipales*

Por otra parte, la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia en su artículo 182, ordinal 1º, establece la competencia de los Tribunales Superiores en lo Civil, Mercantil y Contencioso-Administrativo para conocer de la abstención o negativa de las autoridades municipales a cumplir determinados actos a que están obligados por las leyes, cuando sea procedente, en conformidad con ellas. Una excepción a la competencia de estos Tribunales para conocer de la abstención de actuar de los órganos municipales, sin embargo, es la establecida en el artículo 67 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, que asigna competencia a la Corte Suprema de Justicia para conocer de la solicitud que cualquier ciudadano de un Municipio le formule, cuando un Concejo Municipal se abstuviere de declarar la pérdida de la investidura de un concejal en los casos enumerados en dicho artículo.

Además, debe destacarse que en los casos de negativa o falta de pronunciamiento del Concejo Municipal o Cabildo Distrital de declarar como inexistentes los convenios suscritos sobre bienes municipales en contravención con las prohibiciones establecidas en el artículo 107 de la Ley Orgánica, dicha norma legitima a cualquier vecino del Municipio a ocurrir ante el Juez Superior competente en lo contencioso-administrativo para que constate la contravención y declare de pleno derecho la inexistencia.

2. *La solución de las controversias y conflictos entre entes territoriales y los Municipios o entre autoridades de un Municipio*

De acuerdo a los artículos 215, ordinal 8º de la Constitución y 42, ordinal 13 de Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, corresponde

69. Art. 181.

a la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa dirimir las controversias en que una de las partes sea la República o algún Estado o Municipio, cuando la contraparte sea otra de esas mismas entidades.

Por otra parte, cuando se trate de conflictos entre las autoridades municipales, de manera que ello amenace la normalidad institucional de un Municipio, la Ley Orgánica de Régimen Municipal dispone en su artículo 164, que dichas autoridades municipales o el Gobernador del Estado pueden solicitar de la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, que adopte la decisión respectiva. Si se trata de decisiones relativas a la legitimidad de las autoridades municipales, la ley concede a la Corte Suprema un lapso para decidir, de 30 días contados a partir de la admisión de la solicitud, bastando para producirla los recaudos que se acompañen a ésta.

3. *Las otras demandas en las que sea parte un Municipio*

En el caso de demandas en las que sea parte un Municipio, sea como demandante, sea como demandado y siempre que no se trate de un juicio contencioso-administrativo de anulación de acuerdo al artículo 183 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, el conocimiento de las mismas, en primera instancia, corresponde a los Tribunales competentes, de acuerdo a las previsiones del derecho común o especial.

Los Tribunales Superiores con competencia contencioso-administrativa, sin embargo, son competentes para conocer en segunda instancia, por vía de apelación, contra las decisiones que dicten otros Tribunales de su jurisdicción en los juicios intentados ante ellos contra un Municipio; así lo dispone el artículo 182, ordinal 3º, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. En cambio, si la parte demandada es un particular, aun cuando el demandante sea un Municipio, las apelaciones se deben intentar ante los Tribunales a quienes corresponda, "en conformidad con el derecho común" [70].

En todo caso, la excepción a estas reglas la constituye los juicios que tengan por objeto "cuestiones de cualquier naturaleza que se susciten con motivo de la interpretación, cumplimento, caducidad, nulidad, validez o resolución de los *contratos administrativos* en los cuales sean parte las Municipalidades", en cuyo caso, conforme a lo dispuesto en el artículo 42, ordinal 14 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, el conocimiento de ellas corresponde a la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa. Por supuesto, esta norma ha planteado legislativamente

70. Art. 183 LOCSJ.

la necesidad de distinguir entre "contratos administrativos" y otros contratos de la Administración, que no lo son, y que se consideran como de derecho privado, la cual ha sido cuestionada por la doctrina. Sin embargo, la Corte Suprema ha aplicado la norma, y ha utilizado en sus decisiones, los criterios de la cláusula exorbitante y de la finalidad perseguida para establecer la distinción [71]. En el contexto de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, sin duda, habría que calificar como contratos administrativos a las concesiones de servicios públicos o para el uso de bienes públicos (Art. 41). En la misma categoría habría que ubicar a los diversos contratos concernientes a la enajenación de ejidos desafectados para urbanización (Art. 123), y los de ventas subsiguientes de las parcelas resultantes (Art. 124).

71. Véase sentencias de la CSJ-SPA de 11-8-83 en *Revista de Derecho Público,* núm. 16, EJV, Caracas, 1983, p. 162; y CSJ-SPA de 28-2-85 en *Revista de Derecho Público,* núm. 21, EJV, Caracas, 1985, p. 137. Véase asimismo sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, de 9-8-84, *Revista de Derecho Público,* núm. 20, EJV, Caracas, 1984, p. 140.

II

TEXTO DE LA LEY

(Publicado en *Gaceta Oficial* Nº 4.054 Extraordinario de 10 de octubre de 1988)

* Para el mejor manejo de la Ley, cada disposición ha sido precedida de una frase que resume su contenido. El autor agradece a la abogada Diana Algernon su colaboración en la redacción de las glosas y en la elaboración del Indice Alfabético por Materias del contenido del articulado.

EL CONGRESO
DE LA REPUBLICA DE VENEZUELA

Decreta

la siguiente:

LEY ORGANICA DE REGIMEN MUNICIPAL

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Objeto de la Ley

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.

Régimen del Distrito Federal y los Territorios Federales

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.

Definición del Municipio

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.

Ordenanzas

Artículo 4. Los actos que sancionen los Concejos o los Cabildos Distritales para establecer normas de aplicación general sobre asuntos específicos de interés local, se denominarán Ordenanzas. Estos actos recibirán dos (2) discusiones en Cámara y en días diferentes; serán promulgados por el Alcalde y publicados en la Gaceta Municipal o Distrital, según los casos.

Acuerdos

Artículo 5. Los actos que dicten los Concejos, Cabildos o Juntas Parroquiales sobre asuntos de efectos particulares, se denominarán Acuerdos. Estos actos recibirán una sola discusión y se notificarán conforme a la Ley. Cuando se trate de asuntos que afecten la Hacienda Municipal, los Acuerdos respectivos se publicarán en la Gaceta Municipal o Distrital.

Resoluciones

Artículo 6. Los actos administrativos de efectos particulares que dicten el Alcalde, el Síndico Procurador Municipal, el Contralor Municipal, los Directores y demás funcionarios competentes, se denominarán Resoluciones.

Reglamentos

Artículo 7. Los Reglamentos establecerán el régimen del Concejo o Cabildo, de cualesquiera de sus órganos, servicios y dependencias y desarrollarán los principios establecidos en las Ordenanzas, sin alterar su espíritu, propósito o razón.

Los Reglamentos deberán ser publicados en la Gaceta Municipal o Distrital.

Decretos

Artículo 8. Los actos administrativos de efectos generales que dicten los Concejos o Cabildos, así como el Alcalde, se denominarán Decretos y deberán ser publicados en la Gaceta Municipal o Distrital.

Obligatoriedad de los actos Municipales

Artículo 9. Las Ordenanzas, Reglamentos, Decretos, Acuerdos y Resoluciones son de obligatorio cumplimiento por parte de los particulares, las autoridades nacionales, estadales, distritales, municipales y locales.

Autonomía Municipal

Artículo 10. La Autonomía del Municipio comprende:

1º La elección de sus autoridades;

2º La libre gestión de 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.

Actividades nacionales a nivel municipal

Artículo 11. 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.

Obligación de pago de obras o servicios

Artículo 12. 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.

TÍTULO II

DE LAS ENTIDADES LOCALES

CAPITULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Diversas entidades locales

Artículo 13. Son Entidades Locales:

1º Los Municipios;
2º Los Distritos Municipales;
3º Los Distritos Metropolitanos;
4º Las Parroquias;
5º Las Mancomunidades.

Jerarquía de las fuentes de las entidades locales

Artículo 14. Los Municipios y demás Entidades Locales se regirán:

1º Por la Constitución de la República;
2º Por la presente Ley Orgánica;
3º Por las Leyes Orgánicas y Ordinarias que les sean aplicables conforme a la Constitución;
4º Por las Leyes que dicten las Asambleas Legislativas en desarrollo y ejecución de la Constitución y de la presente Ley Orgánica;
5º Por lo establecido en las Ordenanzas y demás instrumentos jurídicos municipales.

Control de la Constitucionalidad y legalidad de los actos municipales

Artículo 15. Los Municipios y demás Entidades Locales estarán sujetos a derecho en todas sus actuaciones. Corresponde a los órganos jurisdiccionales que determine la Ley, el conocimiento de los recursos que se interpongan para el control de la constitucionalidad y legalidad de las Ordenanzas, Reglamentos, Acuerdos y demás actos administrativos de los Municipios y otras Entidades Locales.

Recursos económicos de las entidades locales

Artículo 16. Los Municipios, los Distritos Municipales y los Distritos Metropolitanos deberán disponer de los recursos económicos propios,

suficientes para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones que les atribuya la Ley.

CAPITULO II

DE LA CREACION Y ORGANIZACION DE LOS MUNICIPIOS

Territorio de las entidades locales

Artículo 17. 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 Territoriales que estén en su jurisdicción.

Requisitos para la creación de Municipios

Artículo 18. Para la creación de un Municipio deben concurrir:

1º Una población no menor de Diez Mil (10.000) habitantes, o la existencia de un grupo social asentado establemente con vínculos de vecindad permanentes;
2º Un territorio determinado;
3º Un centro de población no menor de dos mil quinientos (2.500) habitantes, que sirva de asiento a sus autoridades; y,
4º Capacidad para generar recursos propios, 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. A los fines de esta determinación, la Asamblea solicitará obligatoriamente a los organismos de desarrollo de la región el estudio técnico respectivo.

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.

Fusión de Municipios

Artículo 19. 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.

Iniciativa para la creación de Municipios

Artículo 20. La iniciativa para la creación de un Municipio o para la fusión de dos o más de los existentes, corresponde:

1º A los ciudadanos inscritos en el Registro Electoral Permanente, en número no menor del veinte por ciento (20%) y que residan en la jurisdicción de la comunidad o comunidades interesadas;

2º A la Asamblea Legislativa; o

3º A los Concejos Municipales interesados.

La decisión para la creación o fusión 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 el centro de población que servirá de capital y sede de las autoridades de la nueva entidad.

La creación o fusión de Municipios, entrará en vigencia en el siguiente período municipal.

Régimen transitorio para la creación de Municipios

Artículo 21. En los casos de creación de un nuevo Municipio, con parte del territorio de uno o más de los existentes, o por la fusión de uno o más de ellos, la Asamblea Legislativa designará una Junta Administradora que ejercerá, en la jurisdicción del nuevo Municipio, las funciones, atribuciones y deberes que el ordenamiento jurídico nacional, estadal y municipal asigna a la Junta Parroquial; procederá a la organización administrativa de los servicios del Municipio y preparará los proyectos de Instrumentos Jurídicos para que sean discutidos por el Concejo Municipal que resulte electo en la jurisdicción.

La Junta Administradora estará integrada por cinco miembros postulados por el Concejo Municipal matriz, cuidando que en ella estén representados los Partidos o Grupos de Electores con representación en el Concejo.

La Junta Administradora durará en sus funciones hasta la juramentación de las autoridades municipales electas en las elecciones correspondientes.

Parágrafo Primero. La Junta Administradora iniciará sus gestiones dentro de los diez (10) días siguientes a su juramentación y elegirá, de entre sus integrantes, un Presidente y designará también un Secretario de fuera de su seno.

Parágrafo Segundo. La Junta Administradora nombrará el representante del nuevo Municipio ante la Comisión prevista en el artículo 23, de esta Ley.

Parágrafo Tercero. Las solicitudes y procedimientos que se encontraren en curso para la fecha de promulgación de la Ley de Creación de un Municipio, sobre materias administrativas y económicas, continuarán su tramitación por ante el Concejo del Municipio de la jurisdicción en que tales solicitudes o procedimientos fueron introducidos o iniciados.

Parágrafo Cuarto. Los actos de efectos particulares dictados por las autoridades competentes del Municipio de la jurisdicción a la que correspondan y que estén firmes para el momento de la entrada en vigencia de la Ley de creación del nuevo Municipio, continuarán surtiendo sus efectos en jurisdicción de éste, hasta el momento de su extinción o caducidad, según el caso.

Los actos de efectos particulares dictados por las autoridades competentes del Municipio de la jurisdicción a la que correspondan y que no estuviesen firmes para el momento de la entrada en vigencia de la Ley de creación del nuevo Municipio, podrán ser revisados de oficio por la nueva Cámara Municipal, o recurridos ante ella por los interesados, de conformidad con lo dispuesto en las Ordenanzas vigentes del Municipio de la jurisdicción a la que correspondan.

Parágrafo Quinto. En los casos de creación de un nuevo Municipio, continuará rigiendo en su jurisdicción el ordenamiento jurídico vigente en la entidad matriz, hasta tanto sus autoridades legítimas procedan a sancionar el ordenamiento jurídico propio.

Parágrafo Sexto. La Junta Parroquial existente en la capital del nuevo Municipio, cesará en sus funciones al juramentarse la Junta Administradora, conforme a lo previsto en el Parágrafo Primero.

Extinción de Municipios

Artículo 22. Cuando un Municipio dejare de llenar uno de los requisitos que señala el artículo 18 de esta Ley, durante un lapso ininterrumpido de tres (3) años, adquirirá el carácter de Parroquia. La Asamblea Legislativa, de oficio o a solicitud de los ciudadanos integrantes de la comunidad interesada en número no menor del veinte por ciento (20%) de los inscritos en el Registro Electoral Permanente, del Concejo Municipal interesado, de la Contraloría General de la República o del Ejecutivo Nacional, podrán solicitar 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 resolver sobre lo dispuesto en este artículo.

El pronunciamiento de la Asamblea Legislativa deberá producirse con seis meses de anticipación a la fecha de las elecciones municipales.

Régimen transitorio patrimonial

Artículo 23. En los casos de creación de un Municipio y dentro del lapso de los treinta (30) días hábiles siguientes a la publicación de la Ley de su creación, la Asamblea Legislativa nombrará una Comisión compuesta por dos (2) de sus integrantes, uno de los cuales la presidirá; un representante de la Contraloría General del Estado y un representante de cada Concejo Municipal de los Municipios interesados, a fin de elaborar un Inventario de la Hacienda Pública Municipal del Municipio del cual formaba parte el nuevo Municipio. Efectuado el Inventario, se distribuirá entre las dos entidades municipales lo que corresponde a cada una de ellas. La Comisión podrá recomendar que los bienes que para la fecha de publicación de la Ley que crea el nuevo Municipio, sirvan o estén afectados a la prestación de servicios públicos municipales en la nueva entidad, sean asignados a ésta. En la asignación de bienes inmuebles a los Municipios, se tomará en cuenta la ubicación territorial.

El nuevo Municipio no será responsable del pago de las indemnizaciones laborales que pudieren corresponder al personal que para la fecha de su creación preste o hubiere prestado servicios al Municipio matriz, que asumirá el pago de dicha obligación.

Las demás obligaciones serán distribuidas en proporción al monto de su respectiva cuota de bienes asignados, conforme a lo determinado por la Asamblea Legislativa. Tales obligaciones deberán incluirse en los presupuestos municipales correspondientes.

Las obligaciones derivadas de contratos cuya ejecución afecta presupuestariamente al Municipio creado, deberán ser presentadas, acompañadas del correspondiente corte de cuenta y de los respectivos documentos probatorios, para su reconocimiento por las autoridades administrativas del nuevo Municipio.

La Comisión deberá, dentro de los ciento ochenta (180) días siguientes a su instalación, presentar el Informe a la Asamblea Legislativa, para que ésta, por Acuerdo, tome la decisión que corresponda.

CAPITULO III

DE LOS DISTRITOS MUNICIPALES Y METROPOLITANOS

Distritos Municipales y Metropolitanos

Artículo 24. Los Distritos Municipales son entidades locales de carácter público y con personalidad jurídica, 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 sus centros poblados capitales y se hayan desarrollado en forma tal que lleguen a constituir una unidad urbana, social y económica con más de doscientos cincuenta mil (250.000) habitantes.

Iniciativa para la creación de Distritos Municipales

Artículo 25. La iniciativa para la creación de un Distrito Municipal o Metropolitano, corresponde a la Asamblea Legislativa, a los Concejos Municipales interesados o a las comunidades interesadas, en número no menor del veinte por ciento (20%) de los inscritos en el Registro Electoral Permanente de la jurisdicción.

La declaratoria de creación de los Distritos Municipales y la de los Distritos Metropolitanos que reúnan los requisitos establecidos en el artículo anterior, se hará, mediante Ley, sancionada a más tardar antes del último trimestre del año final del período municipal.

Ingresos de los Distritos Municipales

Artículo 26. Los Distritos Municipales o Metropolitanos contarán con los siguientes ingresos:

1º Los que obtengan por derechos y tarifas en los servicios públicos que presten;
2º Las rentas y productos de su patrimonio;
3º Los provenientes de la enajenación de sus bienes;
4º La cuota-parte del Situado determinado en el artículo 127;
5º El cincuenta por ciento (50%) de los impuestos creados y recaudados por los Municipios agrupados;
6º Las contribuciones especiales, previstas en los artículos 110, numeral 1º de la presente Ley y 68 de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio;
7º Cualesquiera otros que por disposición legal le correspondan.

Parágrafo Primero. En los casos de creación de un Distrito Municipal o Metropolitano y dentro del lapso de treinta (30) días hábiles siguientes a la publicación de la Ley de su creación, la Asamblea Legislativa nombrará una Comisión compuesta por uno de sus miembros quien la presidirá; un representante por cada uno de los Concejos Municipales de los Municipios respectivos y un representante de la Contraloría General del Estado, que elaborará un Inventario de las Haciendas Públicas Municipales de los Municipios integrantes del Distrito Municipal o Metropolitano.

Efectuado el inventario, se traspasarán al Distrito Municipal o Metropolitano, según se trate, los bienes municipales afectados a la prestación de los servicios transferidos o a la realización de actividades asignadas a la competencia de dichos Distritos.

Las obligaciones de carácter laboral que pudieren surgir para la fecha de creación del respectivo Distrito, serán asumidas por éste.

Las demás obligaciones serán distribuidas en proporción al monto de la respectiva cuota de bienes asignados, conforme lo determine la Asamblea.

La Comisión deberá, dentro de los ciento ochenta (180) días siguientes a su instalación, presentar el Informe a la Asamblea Legislativa, para que ésta, por Acuerdo, tome la decisión que corresponda.

Parágrafo Segundo. A los efectos de la aplicación de lo dispuesto en el numeral 5º del presente artículo, el Distrito Municipal o Metropolitano podrá asumir, mediante convenio con los Municipios agrupados, la recaudación de los impuestos municipales.

Régimen y organización de los Distritos Municipales

Artículo 27. Los Distritos Municipales o Metropolitanos se organizarán por la Ley que al efecto sancione la Asamblea Legislativa, conforme a las características peculiares de las entidades.

En todo caso, las normas contenidas en los Títulos I y II; Título III; Título IV; Título V; Título VI, Capítulo I, Secciones Primera, Segunda, Tercera, Cuarta, Quinta y Sexta; Capítulo II, Sección Primera y Sección Segunda; Capítulo III, Sección Primera, Sección Segunda, Sección Tercera, Sección Cuarta; Título VII, Capítulo I, Capítulo II, Capítulo III, Capítulo IV y Capítulo V; Título VIII; Título IX; Título X; Título XI; Título XII y Título XIII regirán en los Distritos Municipales o Metropolitanos en cuanto sean aplicables.

CAPITULO IV

DE LAS MANCOMUNIDADES

Mancomunidades

Artículo 28. Las Mancomunidades son entidades formadas mediante Acuerdo celebrado entre dos o más Municipios para la prestación de determinados servicios municipales.

Creación de Mancomunidades

Artículo 29. La creación de una Mancomunidad requiere la aprobación del Acuerdo respectivo por las entidades municipales que concurran a su formación.

El Acuerdo correspondiente deberá precisar:

1º El nombre, objeto y domicilio de la Mancomunidad y las entidades que la constituyen;
2º Los fines para los cuales se crea;
3º El tiempo de su vigencia;
4º Los aportes a que se obligan las entidades que la crean;
5º La composición de su organismo directivo, la forma de designarlo, sus facultades y responsabilidades;
6º 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,
7º La determinación del control fiscal de la Mancomunidad por parte de los entes creadores.

Personalidad Jurídica de las Mancomunidades

Artículo 30. Las Mancomunidades tendrán personalidad jurídica propia y no podrán comprometer a los Municipios que las integren, más allá de los límites señalados en el Estatuto respectivo.

Entidades descentralizadas intermunicipales

Artículo 31. Los Municipios y los Distritos Municipales y Metropolitanos podrán igualmente acordarse acerca de la creación de empresas, fun-

daciones, asociaciones civiles y otros organismos descentralizados para cualquier fin de interés local o intermunicipal.

CAPITULO V

DE LAS PARROQUIAS

Parroquias

Artículo 32. Las Parroquias son demarcaciones de carácter local, dentro del territorio de un Municipio, creadas con el objeto de descentralizar la administración municipal, promover la participación ciudadana y la mejor prestación de los servicios públicos locales.

Ambito territorial de las Parroquias

Artículo 33. En áreas urbanas determinadas como tales en los correspondientes planes de desarrollo urbano local, con población superior a cincuenta mil (50.000) habitantes, las parroquias podrán coincidir con los barrios, urbanizaciones o sectores de dichas áreas, según lo determine la Asamblea Legislativa a propuesta del Municipio respectivo, o de los ciudadanos interesados vecinos de los barrios o urbanizaciones, en un número no menor de veinte por ciento (20%) de los electores debidamente inscritos e identificados por la Junta Electoral con jurisdicción en el Municipio respectivo.

En el resto del territorio municipal, las parroquias estarán constituidas por poblaciones, caseríos y aldeas separados de la capital del Municipio, según lo determine la Asamblea Legislativa a propuesta del Municipio respectivo o de los ciudadanos interesados vecinos de las comunidades, en un número no menor del diez por ciento (10%) de los electores debidamente inscritos e identificados por la Junta Electoral que tenga jurisdicción en el Municipio respectivo.

Carácter de las Parroquias

Artículo 34. Las Parroquias serán entes auxiliares de los órganos de gobierno municipal y de participación local, a través de las cuales los vecinos colaborarán en la gestión de los asuntos comunitarios.

Competencias de las Parroquias

Artículo 35. Las Parroquias ejercerán las competencias que les sean delegadas por el órgano de gobierno municipal, las cuales podrán tener ca-

rácter de gestión, consultivo y de evaluación. La Resolución de delegación podrá hacerse para todas las Parroquias o sólo para alguna de ellas y deberá contener las siguientes determinaciones:

a) La naturaleza de las funciones específicas que les sean delegadas;
b) Organo de la administración municipal que ejercerá la supervisión de las funciones delegadas; y
c) Recursos humanos y materiales que se asignan a la Parroquia. La delegación de competencias irá acompañada de los medios necesarios para su eficaz ejecución, cuando así se requiera.

En todo caso, será obligatoria la consulta a la Junta Parroquial, de toda decisión de efectos generales que adopten los Municipios, que afectan el desarrollo urbano y conservación ambiental de la Parroquia.

TÍTULO III

DE LA COMPETENCIA DEL MUNICIPIO

Competencias de los Municipios

Artículo 36. Los Municipios, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, podrán promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad.

Son de la competencia propia del Municipio las siguientes materias:

1º Acueductos, cloacas, drenajes y tratamiento de aguas residuales;
2º Distribución y venta de electricidad y gas en las poblaciones de su jurisdicción;
3º Elaborar y aprobar los planes de desarrollo urbano local, formulados de acuerdo con las normas y procedimientos técnicos establecidos por el Ejecutivo Nacional.
Asimismo, velará porque los planes nacionales y regionales de ordenación del territorio y de ordenación urbanística se cumplan en su ámbito;
4º Promoción y fomento de viviendas, parques y jardines, plazas, playas, balnearios y otros sitios de recreación y deporte; pavimentación de las vías públicas urbanas, construcción y conservación de caminos y vías rurales;
5º Arquitectura Civil, nomenclatura y ornato público;

6º Ordenación del tránsito de vehículos y personas en las vías urbanas;

7º Servicio de transporte público urbano de pasajeros;

8º Abastos, mataderos, ferias y mercados, y en general la creación de servicios que faciliten el mercado y abastecimiento de los productos de consumo de primera necesidad;

9º Espectáculos públicos y publicidad comercial, en cuanto conciernen a los intereses y fines específicos municipales;

10. Protección del ambiente y cooperar con el saneamiento ambiental;

11. Organizar y promover las ferias y festividades populares; así como 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. Creación de institutos populares de crédito, con las limitaciones que establezca la legislación nacional;

15. Cementerios, hornos crematorios 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 y control epidemiológico, conforme a las normas y políticas de coordinación establecidas por el Poder Nacional;

19. Cooperar con los demás Poderes Públicos en la 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 ne-

cesitada de recursos mínimos de subsistencia; servicios de promoción y reinserción social;

20. Cooperar en la organización y asistencia técnica a la producción, en el proceso de industrialización y comercialización de los productos propios de la localidad; y promover la organización de la producción en forma de cooperativas y de autogestión, todo dentro de la orientación y normas fijadas por los organismos nacionales;
21. Actividades e instalaciones culturales y deportivas y de ocupación del tiempo libre;
22. Las demás que sean propias de la vida local y las que le atribuyan otras leyes.

Unico: Cuando un servicio público municipal tenga o requiera instalaciones ubicadas en jurisdicción de 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 atribuidas a 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 corresponde.

Servicios Mínimos

Artículo 37. En todo centro poblado de más de un mil (1.000) habitantes, los Municipios, por sí mismos o mancomunados, deben garantizar a los vecinos los servicios mínimos siguientes:

a) Alumbrado público y domiciliario, cementerio, recogida de residuos, limpieza diaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, cloacas y alcantarillado, matadero, plaza pública, mercado público y atención primaria de la salud;
b) En los Municipios con población superior a diez mil (10.000) habitantes, además:
Parque público, biblioteca, Plan de Desarrollo Urbano Local y Nomenclatura y Señalización Urbanas;
c) En los Municipios con población superior a 50.000 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 cien mil (100.000) habitantes, además:
Servicio de transporte público urbano de pasajeros, protección del medio ambiente, control de alimentos y bebidas y tratamientos de residuos.

Competencias de los Distritos Municipales y Metropolitanos

Artículo 38. El Distrito Municipal o Metropolitano tendrá la competencia para atender las materias comprendidas en los ordinales 1º, 2º, 3º, 7º, 12, 13, 17 y 18 del artículo 36 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 a solicitud del Distrito Municipal o Metropolitano, podrá extender esta competencia a otras materias municipales.

Cumplimiento de las obligaciones mínimas

Artículo 39. 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.

Los Municipios podrán convenir con los organismos nacionales o estadales, el estudio y ejecución de obras y la prestación de servicios, para que en la entidad local sea efectiva la satisfacción de las obligaciones mínimas señaladas en el artículo 37.

TÍTULO IV

DE LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES

Prestación de Servicios Públicos

Artículo 40. La prestación de los servicios públicos municipales podrá ser hecha por:

1º El Municipio en forma directa;
2º Institutos Autónomos Municipales, mediante delegación;

3º Empresas, Fundaciones, Asociaciones Civiles y otros Organismos descentralizados del Municipio, mediante contrato;
4º Organismos de cualquier naturaleza de carácter Nacional o Estadal, mediante Contrato;
5º Concesión otorgada en licitación pública.

Concesiones de Servicios Públicos

Artículo 41. Cuando se trate de las concesiones de servicios públicos municipales a que se refiere el ordinal 5º 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;
4º Garantía fideyusoria vigente durante el plazo de la concesión expedida a favor y a satisfacción del Municipio por empresa de seguro o institución bancaria, 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 que podrá ser modificada en la oportunidad de la revisión a que se refiere el ordinal 2º de este artículo;
7º Forma en que el Alcalde supervisará la gestión del concesionario, el mantenimiento y uso apropiado de los equipos e instalaciones empleados en la explotación de la concesión;
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;

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.

No se considerarán como nuevas inversiones los gastos de reparación y mantenimiento de las instalaciones y equipos.

TÍTULO V

DE LOS ENTES DESCENTRALIZADOS DEL MUNICIPIO

Institutos Autónomos Municipales

Artículo 42. Los Institutos Autónomos Municipales son entidades locales de carácter público dotadas de personalidad jurídica y patrimonio propio e independiente del Fisco Municipal y cuyas competencias, atribuciones o actividades serán determinadas en la Ordenanza que los cree.

Privilegios y prerrogativas de los Institutos Autónomos Municipales

Artículo 43. Los Institutos Autónomos Municipales no gozarán de los privilegios y prerrogativas que esta Ley acuerda al Fisco Municipal, a menos que una Ley Nacional así lo establezca.

Aplicación de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos

Artículo 44. En su condición de personas jurídicas de carácter público, los Institutos Autónomos Municipales quedan sujetos a la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en cuanto ésta les sea aplicable.

Eliminación de Institutos Autónomos Municipal

Artículo 45. Los Institutos Autónomos Municipales podrán ser elin nados de acuerdo con las mismas formalidades establecidas para su creació

Empresas Municipal

Artículo 46. Las empresas municipales son las sociedades en l cuales el Municipio sólo o conjuntamente con otros Municipios o Instit tos Autónomos Municipales, tenga una participación mayor al cincuen por ciento (50%) del capital social.

Fundaciones Municipal

Artículo 47. Las Fundaciones Municipales son universalidades d bienes creadas por el Municipio con fines culturales, sociales y benéfico y en cuyo patrimonio éste haya incorporado bienes por un valor mayor e cincuenta por ciento (50%).

Asociaciones Civiles Municipale

Artículo 48. Las Asociaciones Civiles son personas jurídicas de de recho que no persiguen un fin de lucro para sus asociados y en los cuale el Municipio, solo o conjuntamente con otro Municipio o un Institut Autónomo Municipal, tenga una participación mayor al cincuenta po ciento (50%) de su patrimonio.

TÍTULO VI

DE LA ORGANIZACION DEL PODER MUNICIPAL

CAPITULO I

DE LOS ORGANOS DE GOBIERNO Y DE ADMINISTRACION MUNICIPAL

Sección Primera

Del Gobierno

El Gobierno Municipal: Alcalde y Concejo Municipal

Artículo 49. El gobierno municipal se ejerce por un Alcalde y un Concejo Municipal.

La rama ejecutiva del gobierno municipal se ejerce por órgano del Alcalde; y la deliberante por órgano del Concejo Municipal, al cual corresponde legislar sobre las materias de la competencia del Municipio, y ejercer el control de la rama ejecutiva del gobierno municipal, en los términos establecidos en la presente Ley.

Sección Segunda

Del Alcalde

Elección del Alcalde

Artículo 50. En cada Municipio, Distrito Municipal o Distrito Metropolitano, se elegirá un Alcalde por mayoría relativa, en votación universal, directa y secreta, con sujeción a lo dispuesto en la Ley Orgánica del Sufragio.

Condiciones para ser Alcalde

Artículo 51. Para ser Alcalde se requiere ser venezolano, con no menos de tres (3) años de residencia en el Municipio o Distrito, según sea el caso, gozar de sus derechos civiles y políticos, estar inscrito en el Registro Electoral Permanente de la entidad y haber cumplido con el deber de votar, salvo causa prevista en la Ley Orgánica del Sufragio. El Alcalde percibirá las remuneraciones mensuales que se le fijen en la Ordenanza de Presupuesto.

Obligación de residencia

Artículo 52. El Alcalde deberá mantener su residencia en el Municipio o Distrito, durante todo su mandato, so pena de incurrir en la sanción prevista en el Artículo 67 de esta Ley, no pudiendo ausentarse por un período mayor de quince (15) días, sin previa licencia del Concejo o Cabildo.

Ausencias temporales del Alcalde

Artículo 53. Las ausencias temporales del Alcalde serán suplidas, en lo que respecta a sus funciones ejecutivas, por un funcionario de alto rango que él designe; a menos que se trate de la situación prevista en el Artículo 189 del Código de Enjuiciamiento Criminal, en cuyo caso, la designación del sustituto del Alcalde la hará el Concejo o Cabildo.

Cuando se produjere la ausencia absoluta del Alcalde antes de tomar posesión o si ésta se produjere antes de cumplir la mitad de su período legal, se procederá a una nueva elección en la fecha que fije el Consejo Supremo Electoral.

Cuando la ausencia se produjere transcurrido más de la mitad del período legal, el Concejo o Cabildo Distrital designará a uno de sus miembros para que ejerza el cargo vacante de Alcalde, por lo que resta del período municipal.

Sección Tercera

Del Concejo Municipal

Integración de los Concejos Municipales

Artículo 54. Los Concejos Municipales estarán integrados de la siguiente manera:

1º Por cinco (5) Concejales en los Municipios que tengan hasta quince mil (15.000) habitantes;

2º Por siete (7) Concejales en los Municipios que tengan de quince mil uno (15.001) a cincuenta mil (50.000) habitantes;

3º Por nueve (9) Concejales en los Municipios que tengan de cincuenta mil uno (50.001) a doscientos mil (200.000) habitantes;

4º Por once (11) Concejales en los Municipios que tengan de doscientos mil uno (200.001) a quinientos mil (500.000) habitantes;

5º Por trece (13) Concejales en los Municipios que tengan de quinientos mil uno (500.001) a setecientos cincuenta mil (750.000) habitantes;

6º Por quince (15) Concejales en los Municipios que tengan de setecientos cincuenta mil uno (750.001) a un millón (1.000.000) de habitantes; y,

7º Por diecisiete (17) Concejales en los Municipios que tengan más de un millón (1.000.000) de habitantes.

Elección de los Concejales

Artículo 55. La elección de los Concejales se hará por votación universal, directa y secreta con sujeción a lo dispuesto en la Ley Orgánica del Sufragio.

Para ser Concejal se requiere ser venezolano, con no menos de tres (3) años de residencia en el Municipio, gozar de sus derechos civiles y políticos, estar inscrito en el Registro Electoral Permanente de la entidad y haber cumplido con el deber de votar, salvo causa prevista en la Ley Orgánica del Sufragio.

El ejercicio del cargo de Concejal es *ad-honorem*. Sólo el Presidente de la Cámara o quien haga sus veces, devengará sueldo mensual. Los Concejales únicamente podrán percibir dietas por asistencia a las sesiones de la Cámara y por asistencia a las Comisiones Permanentes del Concejo, todo de conformidad con lo establecido en el Artículo 157 de esta Ley.

Instalación

Artículo 56. El Concejo Municipal se instalará sin necesidad de previa convocatoria, en su sede natural, a las diez de la mañana (10 a.m.) con la mayoría absoluta de sus miembros, el día siguiente a la proclamación de sus integrantes o en el día posterior más inmediato posible. En la misma fecha y hora de los años subsiguientes del período municipal, elegirá su Junta Directiva.

El Cabildo Distrital se instalará a las diez de la mañana (10 a.m.) del décimo quinto día hábil a su designación, con la presencia de la mayoría absoluta de sus miembros. En esta misma sesión designará a los funcionarios que esta Ley señala y escogerá el representante del Organismo Nacional de Desarrollo Regional.

En la misma fecha y hora de los años subsiguientes del período distrital, elegirá su Junta Directiva. Los requisitos y procedimientos para la instalación del Concejo o Cabildo Distrital serán determinados por el Reglamento Interno de la Cámara.

Período de los Poderes Públicos Municipales

Artículo 57. De conformidad con lo establecido en el artículo 135 de la Constitución, el período de los poderes públicos municipales será de cinco (5) años.

Sección Cuarta

Disposiciones Comunes a las Secciones Precedentes

Fecha de elección del Alcalde y de los Concejales

Artículo 58. La elección del Alcalde y de los Concejales se celebrará en la fecha que fije el Consejo Supremo Electoral, la cual necesariamente deberá ser distinta y separada de las elecciones nacionales.

Inhabilidad para ejercer los cargos de Concejal o de Alcalde

Artículo 59. Son inhábiles para ejercer el cargo de Concejal o de Alcalde:

1º Los que por contrato ejecuten o presten un servicio público por cuenta del Municipio o Distrito, según sea el caso, 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 hubieren pagado sus deudas.

Estas inhabilitaciones cesarán una vez finalizado el contrato o cuando el Concejal o el Alcalde pague totalmente la deuda.

Obligatoriedad del cargo

Artículo 60. El cargo de Concejal o de Alcalde es de obligatoria aceptación, excepto para quien además de ostentar una u otra representación, resultare elegido para cualquier otro cargo electivo, en cuyo caso deberá optar por una de las investiduras antes de comenzar el mandato correspondiente.

Consecuencias de las inasistencias injustificadas

Artículo 61. Cuando un Concejal principal o quien haga sus veces deje de asistir en forma injustificada a cuatro (4) sesiones consecutivas, le será convocado el suplente y no podrá reintegrarse a la Cámara hasta pasadas, por lo menos, cuatro (4) sesiones desde la convocatoria del suplente.

Responsabilidad individual

Artículo 62. El Ejercicio de los Poderes Públicos Municipales por el Alcalde, por los Concejales y demás funcionarios municipales, acarrea la responsabilidad individual por abuso de poder o por violación de Ley.

Limitaciones a la detención

Artículo 63. El Alcalde y los Concejales no podrán ser detenidos policialmente sino por orden escrita y motivada del Gobernador del Estado.

Traslado de Concejales

Artículo 64. Los Concejales no podrán ser trasladados, sin su consentimiento, a otro lugar que les impida el ejercicio de su función municipal, cuando desempeñen algún otro destino público compatible.

Colaboración nacional

Artículo 65. Los funcionarios nacionales, estadales o municipales prestarán al Alcalde y a los Concejales la colaboración necesaria para el mejor desempeño de sus funciones.

Prohibiciones

Artículo 66. Está prohibido al Alcalde y 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 del Municipio o Distrito respectivo, 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 cargos directivos o administrativos municipales o distritales, en Institutos Autónomos Municipales, fundaciones, empresas, asociaciones civiles y otros organismos descentralizados del Municipio;

Será nulo lo ejecutado en contravención a lo dispuesto en los ordinales 1º y 2º de este artículo.

Pérdida de la investidura

Artículo 67. La investidura de Alcalde o de Concejal se pierde por las siguientes causas:

1º La inexistencia de alguna de las condiciones exigidas en los artículos 51 y 55 de esta Ley;

2º Contravención a lo dispuesto en el Artículo 52 y en el ordinal 3º del Artículo 66;

3º Cuando el Concejo o Cabildo Distrital, expresamente y por el voto de las tres cuartas (¾) partes de sus integrantes, impruebe la Memoria y Cuenta de la gestión anual del Alcalde, en cuyo caso se aplicará lo establecido en el Artículo 53 de esta Ley;

4º Por sentencia condenatoria definitivamente firme, a pena de presidio o prisión por delitos comunes o por los cometidos en el desempeño de sus funciones o con ocasión de éstas.

El Concejo o Cabildo, en los supuestos previstos en los ordinales 1º, 2º y 4º del presente artículo, declarará, por simple mayoría la pérdida de la investidura en sesión especialmente convocada expresamente con dos (2) días de anticipación, por lo menos; pero sólo cuando la decisión se funde en lo previsto en el numeral 1º o en el numeral 2º de este artículo, podrá ser recurrida por ante la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, la cual deberá decidir conforme a lo dispuesto en el artículo 164 de esta Ley.

Si el Concejo o Cabildo Distrital se abstuviere de esta declaración, cualquier ciudadano del Municipio o Distrito podrá solicitarla ante dichos organismos y transcurridos treinta (30) días sin que se produzca la declaración o producida ésta en sentido negativo, podrá el particular recurrir por ante la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia.

Régimen de los miembros de los Cabildos Distritales y Juntas Parroquiales

Artículo 68. Las normas contenidas en los artículos anteriores referentes a los Concejales, se aplican, en lo que sea procedente, a los integrantes de los Cabildos Distritales y de las Juntas Parroquiales.

Sección Quinta

Del Gobierno de los Distritos Metropolitanos

Gobierno Metropolitano: Alcalde y Cabildo

Artículo 69. El gobierno metropolitano se ejerce por un Alcalde y un Cabildo Distrital.

El Alcalde será la máxima autoridad ejecutiva y administrativa del Distrito Metropolitano y será elegido por votación directa, universal y secreta, todo de conformidad con el sistema electoral que al efecto disponga la Ley Orgánica del Sufragio.

El Cabildo Distrital tendrá funciones de carácter deliberante, normativo, de control y fiscalización de los órganos del gobierno metropolitano.

Integración del Cabildo Distrital

Artículo 70. El Cabildo Distrital estará integrado por la representación de cada uno de los Municipios que formen el Distrito Metropolitano, más un Concejal de elección directa por cada cien mil (100.000) habitantes del Distrito Metropolitano.

En cada Distrito Metropolitano habrá, por lo menos, tres (3) Concejales de elección directa. La representación de cada Municipio será de 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.

Cuando el número de Concejales de elección directa sea par, el Consejo Supremo Electoral dispondrá la elección de uno más.

En el Cabildo Distrital habrá un representante, con derecho a voz, del Organismo Nacional de Desarrollo Regional, escogido por la Cámara de una quinaria presentada por dicho organismo dentro de los quince (15) días siguientes a la instalación del Cabildo o de la renovación anual de su directiva.

Sección Sexta

De la Administración de las Parroquias

Junta Parroquial

Artículo 71. En las Parroquias de las áreas urbanas con población superior a cincuenta mil (50.000) habitantes, conforme a lo dispuesto en el artículo 33 de esta Ley, la Junta Parroquial estará constituida por cinco (5) miembros principales con sus respectivos suplentes. En las Parroquias

restantes, la Junta Parroquial estará constituida por tres (3) miembros principales, con sus respectivos suplentes.

La designación de los miembros de la Junta se hará anualmente por el Concejo Municipal entre los residentes en la jurisdicción de la respectiva Parroquia, sobre la base de la votación obtenida por cada partido político o grupo electoral. A los fines de la designación, los partidos políticos deberán presentar al Concejo Municipal, una lista de candidatos que deberán reunir las mismas condiciones exigidas para ser Concejales.

La Junta Parroquial designará de fuera de su seno un Secretario que será de su libre elección y remoción.

El Presidente de la Junta será designado por el voto mayoritario de sus integrantes y ejercerá la representación de la misma.

CAPITULO II

DE LAS ATRIBUCIONES DE LOS ORGANOS DEL GOBIERNO LOCAL

Sección Primera

De las atribuciones de los Organos del Gobierno Municipal o Distrital

Competencias del Alcalde

Artículo 72. Corresponden al Alcalde las competencias siguientes:

1º Dirigir el gobierno y administración municipal y distrital; y ejercer la representación del Municipio en el ámbito de su competencia;

2º Ejercer la presidencia del Concejo Municipal de aquellos Municipios cuya población sea igual o menor de cincuenta mil (50.000) habitantes. El Alcalde tendrá derecho de palabra en las sesiones de la Cámara o Cabildo o de sus Comisiones. En ningún caso tendrá derecho a voto;

3º Ejercer, dirigir e inspeccionar los servicios y obras municipales o distritales;

4º Dictar Reglamentos de carácter interno y demás actos administrativos de la entidad;

5º Suscribir los contratos que celebre la entidad y disponer gastos y ordenar pagos, conforme a lo que establezcan las Ordenanzas;

6º Ejercer la máxima autoridad en materia de administración de personal y, en tal carácter, nombrarlo, removerlo o destituirlo, conforme a los procedimientos establecidos, con excepción del

personal asignado a la Cámara, Secretaría y Sindicatura Municipal, cuya administración corresponde al Concejo o Cabildo, a proposión de los respectivos titulares;

7º Someter a la consideración del Concejo o Cabildo Distrital, el Plan y los Programas de trabajo de la gestión local, así como el Proyecto de Ordenanza de Presupuesto de Ingresos y Gastos, de acuerdo a las normas previstas en esta Ley, y en el ordenamiento jurídico municipal;

8º Presentar a la consideración del Concejo o Cabildo Distrital Proyectos de Ordenanzas, Acuerdos, Decretos y Reglamentos, con las exposiciones que los fundamenten;

9º Disponer la ejecución de los planes del desarrollo urbano local, elaborados y sancionados por el Concejo o Cabildo Distrital;

10. Autorizar al Síndico Procurador Municipal para designar apoderados judiciales o extrajudiciales que asumen la representación de la entidad en determinados asuntos, facultándole para otorgar poderes o mandatos, si fuere el caso;

11. Conocer en apelación las decisiones que en ejercicio de sus atribuciones dicten los Directores y demás funcionarios municipales según los procedimientos establecidos en las Ordenanzas;

12. Estimular la colaboración y solidaridad de los vecinos para la mejor convivencia de la comunidad;

13. Presentar al Concejo o Cabildo Distrital, en el mes siguiente a la finalización de cada año de su período legal, la Memoria y Cuenta de su gestión, incluyendo informe detallado de las obligaciones impagadas o morosas de los contribuyentes. Asimismo, presentar los informes periódicos que establezca el Ordenamiento Jurídico Municipal y que le sean solicitados por el Concejo o Cabildo Distrital;

14. Promulgar las Ordenanzas dentro de los diez (10) días siguientes a aquél en que la haya recibido, pero dentro de ese lapso podrá pedir al Concejo o Cabildo Distrital su reconsideración, mediante exposición razonada, a fin de que modifique alguna de sus disposiciones o levante la sanción a toda la Ordenanza o parte de ella. Cuando la decisión del Concejo o Cabildo Distrital fuere contraria al planteamiento del Alcalde y se hubiere adoptado por las dos terceras (2/3) partes de sus miembros, el Alcalde no podrá formular nuevas observaciones y deberá promulgar la Ordenanza dentro de los cinco (5) días siguientes a aquel en que la haya recibido. Cuando la decisión se hubiere

tomado por simple mayoría, el Alcalde podrá optar entre promulgar la Ordenanza o devolverla al Concejo o Cabildo Distrital dentro del mismo plazo de cinco (5) días para una nueva y última reconsideración. La decisión del Concejo o Cabildo Distrital será definitiva, aun por simple mayoría, y la promulgación de la ordenanza deberá hacerse dentro de los cinco (5) días siguientes a su recibo. Cuando el Alcalde no promulgue la ordenanza en los términos respectivos, lo hará el Presidente del Concejo o Cabildo Distrital. Cuando la ordenanza sea aprobada por referéndum, el Alcalde no podrá vetarla;

15. Cumplir y hacer cumplir las ordenanzas y demás instrumentos jurídicos;
16. Ejercer las funciones de fiscalización de acuerdo con lo dispuesto en leyes y ordenanzas;
17. Conceder ayudas y otorgar becas, pensiones y jubilaciones de acuerdo con las leyes y ordenanzas;
18. Ejercer las demás competencias que el ordenamiento jurídico asigne al Municipio o Distrito que no estén expresamente atribuidas a otros órganos municipales.

Obligaciones del Alcalde

Artículo 73. En cumplimiento de sus competencias, el Alcalde está obligado a adoptar las medidas necesarias para:

1º Llevar al día mediante registros adecuados, el inventario de los bienes del Municipio;

2º Proteger y conservar los bienes del Municipio y establecer los casos de responsabilidad administrativa para quienes los tengan a su cargo, cuido y custodia;

3º Llevar buenas relaciones con los poderes públicos nacionales y estadales, así como con otros Municipios y cooperar con ellos para el mejor cumplimiento de sus fines;

4º Mantener informada a la comunidad de la marcha de las actividades municipales e interesarla en la solución de sus problemas; y,

5º Cumplir y hacer cumplir las Leyes, Reglamentos y Resoluciones emanados de las autoridades nacionales y estadales.

Artículo 74. Son facultades de los Concejos Municipales y Cabildos Distritales:

1º Elegir al Presidente cuando el Concejo no lo presida el Alcalde, conforme a lo dispuesto en el ordinal 2º del artículo 72 de esta Ley. En uno u otro caso, el Concejo elegirá un Vicepresidente quien suplirá las ausencias temporales de quien presida la Cámara;

2º Nombrar, fuera de su seno, al Secretario Municipal, al Síndico Procurador Municipal y al Contralor Municipal;

3º Sancionar ordenanzas y dictar acuerdos para normar el Gobierno y la Administración Municipal;

4º Establecer su régimen interno y de debates;

5º Aprobar el Plan y los Programas de trabajo de la gestión municipal;

6º Nombrar a los integrantes de las Juntas Parroquiales;

7º Elaborar y sancionar los planes de desarrollo urbanístico;

8º Aprobar el Presupuesto de Ingresos y Gastos Públicos del Municipio. Para la asignación de los recursos a las Parroquias, se oirá la opinión de la respectiva Junta;

9º Aprobar las concesiones de servicio público o de uso de bienes del dominio público municipal y los convenios concernientes a la enajenación de los ejidos;

10º Dictar los Acuerdos de formación de Mancomunidades, tomar la iniciativa para la fusión con otro Municipio y para la formación de Distritos Municipales y Metropolitanos;

11º Aprobar el sistema de administración del personal al servicio de la entidad y establecer la escala oficial de sueldos de los funcionarios municipales;

12º Con el voto favorable de las tres cuartas (¾) partes de sus miembros y mediante ordenanza, crear Institutos Autónomos Municipales encargados de realizar actividades de carácter local, con las limitaciones que establezca la ley nacional; y autorizar, con la mayoría anteriormente señalada, al Alcalde, mediante Acuerdo, para crear empresas y otros entes municipales descentralizados o para la participación del Municipio en entidades integradas conjuntamente con otras personas públicas o priva-

das, previo el cumplimiento de las formalidades establecidas por la Ley;

13º Autorizar al Alcalde, oída la opinión del Síndico, para desistir de acciones y recursos, convenir, transigir y comprometer en árbitros;

14º 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;

15º Otorgar licencia al Alcalde y al Síndico Procurador Municipal, para separarse temporalmente de sus funciones por causa justificada;

16º Nombrar el personal de la Secretaría;

17º Ejercer el control y fiscalización de los órganos de gobierno y administración local;

18º Conocer de las excusas e inhabilitaciones para el desempeño del cargo de Concejal;

19º Las demás que les señalen las leyes, ordenanzas y demás instrumentos jurídicos aplicables.

Parágrafo Unico: Las concesiones para la explotación de servicios de transporte colectivo urbano tendrán una duración no menor de cinco (5) años. El contrato de concesión preveerá las causas de revocación del mismo.

Competencias de los Presidentes de los Concejos Municipales y Cabildos Distritales

Artículo 75. Corresponden al Presidente del Concejo Municipal, al Presidente del Cabildo Distrital o al Alcalde, respectivamente, las atribuciones siguientes:

1º Presidir las sesiones del Concejo o Cabildo Distrital y ejercer la representación del Cuerpo en el ámbito de su competencia;

2º Llevar las relaciones del Concejo o Cabildo que representa, con los organismos públicos o privados, así como con la ciudadanía;

3º Convocar a los suplentes de los Concejales en el orden de su elección;

4º Convocar por sí o a pedimento de la tercera (1/3) parte de los Concejales, a sesiones extraordinarias del Concejo o Cabildo Distrital con indicación del objeto que las motiva;

5º Firmar junto con el Secretario las Ordenanzas, Actas y demás instrumentos jurídicos emanados del Concejo o Cabildo Distrital;

6º Cumplir con las obligaciones que le imponga el Código Civil en relación con los actos y registros referentes al estado civil y con las que le atribuyan otras normas nacionales, estadales, municipales y distritales;

7º Las demás que le asignen las Leyes, Ordenanzas y Reglamentos.

Sección Segunda

De las atribuciones de las Juntas Parroquiales

Competencias de las Juntas Parroquiales

Artículo 76. La Junta Parroquial tendrá facultades administrativas y de prestación de servicios, conforme a lo dispuesto en la Ordenanza respectiva y demás instrumentos jurídicos municipales.

Las Juntas Parroquiales y las aspiraciones comunales

Artículo 77. La Junta Parroquial 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, anexando los informes y propuestas pertinentes. A los fines arriba indicados, la Junta Parroquial establecerá medios de consulta y comunicación regular con la comunidad y sus organizaciones sociales, sin perjuicio de que las organizaciones sociales de la comunidad puedan ocurrir directamente a las instancias superiores.

Sesiones de las Juntas Parroquiales

Artículo 78. La Junta sesionará ordinariamente una vez al mes en días fijos y extraordinariamente cuando lo disponga el Presidente o la mayoría de sus miembros. A este efecto, el Presidente la convocará con 48 horas de anticipación, por lo menos, con indicación del objeto que la motiva.

Actas

Artículo 79. Dentro de los tres (3) días siguientes a cada sesión, la Junta remitirá al Alcalde y al Concejo copia del Acta correspondiente. La Junta presentará también un informe trimestral de sus actividades, sin menoscabo de la obligación de informar en cualquier tiempo, si así se le solicita.

CAPITULO III

DE LOS ORGANOS DEL GOBIERNO LOCAL

Sección Primera

De la Secretaría Municipal

Condiciones para ser Secretario Municipal

Artículo 80. En cada Concejo o Cabildo Distrital habrá una Secretaría a cargo de un Secretario Municipal.

Para ser Secretario Municipal se requiere ser venezolano, ser mayor de edad, gozar de sus derechos civiles y políticos, tener por lo menos el Certificado de Educación Básica, haber cumplido con el deber de votar, salvo causa prevista en la Ley Orgánica del Sufragio, y tener idoneidad y competencia para el ejercicio del cargo.

Designación y remoción del Secretario Municipal

Artículo 81. El Secretario será designado por el Concejo o Cabildo Distrital el día de su instalación y permanecerá en su cargo durante el mandato de la directiva del Cuerpo, pudiendo ser reelecto.

Podrá ser removido por decisión de la mayoría de los integrantes del Concejo o Cabildo Distrital, previa formación del respectivo expediente instruido con audiencia del interesado.

De este acto podrá recurrirse ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, el cual deberá decidir conforme a lo dispuesto en el artículo 164 de esta Ley.

Deberes del Secretario Municipal

Artículo 82. Son deberes del Secretario:

1º Asistir a las sesiones del Concejo o Cabildo y elaborar las actas;

2º Refrendar las Ordenanzas y demás instrumentos jurídicos que dicte el Cuerpo;

3º Hacer llegar a los Concejales las convocatorias para las sesiones extraordinarias del Concejo o Cabildo Distrital;

4º Llevar con regularidad los libros, expedientes y documentos del Concejo o Cabildo Distrital, custodiar su archivo y conservarlo organizado, de acuerdo con las técnicas más adecuadas;

5º Despachar las comunicaciones que emanen del Cuerpo 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 o Cabildo, previa autorización del Presidente o del Cuerpo;

7º Dirigir el personal y los trabajos de la Secretaría;

8º Auxiliar a las Comisiones Permanentes del Concejo o Cabildo Distrital y facilitarles su trabajo; y,

9º Las demás que le señalen las leyes, ordenanzas y otros instrumentos jurídicos aplicables.

Sección Segunda

De la Sindicatura Municipal

Síndico Procurador Municipal

Artículo 83. 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, gozar de sus derechos civiles y políticos, no tener interés personal directo en asuntos relacionados con el Municipio y haber cumplido con el deber de votar, salvo causa justificada prevista en la Ley Orgánica del Sufragio.

En los Municipios con más de cincuenta mil (50.000) habitantes, el Síndico deberá ser Abogado.

El desempeño del cargo de Síndico Procurador a tiempo completo es incompatible con el libre ejercicio de la profesión de Abogado o con cualquier actividad que le impida el ejercicio pleno de sus funciones.

Designación del Síndico Procurador Municipal

Artículo 84. El Síndico Procurador será designado por el Concejo o Cabildo Distrital, en el acto de su instalación o dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes.

Podrá ser removido por causa grave, por decisión de la mayoría de los integrantes del Concejo o Cabildo Distrital, previa formación del respectivo expediente, instruido con audiencia del interesado. De este acto podrá recurrirse ante el tribunal de lo Contencioso-Administrativo, el cual deberá decidir conforme a lo dispuesto en el artículo 164 de esta Ley.

Competencias del Síndico Procurador Municipal

Artículo 85. Corresponde al Síndico Procurador:

1º Representar y defender, judicial y extrajudicialmente, los intereses del Municipio, Distrito Municipal o Metropolitano, en relación con los bienes y derechos municipales, así como en todo lo relacionado con el ordenamiento jurídico, sometiéndose a las instrucciones del Alcalde y del Concejo Municipal o Cabildo Distrital;

2º Representar y defender al Municipio, Distrito Municipal o Metropolitano respectivo, conforme a las instrucciones que le comuniquen el Alcalde y el Concejo o Cabildo, en lo referente a derechos relacionados con ingresos públicos municipales y con los requisitos y modalidades que determinen las Leyes y Ordenanzas. Además, 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 Distrital, en los asuntos que por su naturaleza requieran dictamen legal a cuyo efecto rendirá los informes que le pidan el Alcalde, el Concejo o Cabildo Distrital;

4º Someter a la consideración del Alcalde Proyectos de Ordenanzas y Reglamentos o de reforma de los mismos;

5º Asistir, con derecho de palabra, a las sesiones del Concejo o Cabildo Distrital 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.

Carácter no vinculante de las actuaciones del Síndico

Artículo 86. Los informes y dictámenes del Síndico Procurador no tienen carácter vinculante, salvo disposición expresa en contrario.

Carácter de Inspector Fiscal

Artículo 87. El Síndico tendrá carácter de Inspector Fiscal de la Hacienda Pública Municipal, pudiendo realizar de oficio o a requerimiento del Alcalde, Concejo o Cabildo Distrital, según el caso, toda clase de inspecciones e investigaciones en las oficinas, dependencias y servicios municipales, debiendo dar cuenta a la Cámara o al Alcalde del resultado de tales inspecciones e investigaciones.

Parágrafo Unico. Las inspecciones e investigaciones que requiera efectuar la Sindicatura Municipal en la Contraloría Municipal sólo podrán realizarse a solicitud escrita del Concejo, del Cabildo Distrital o del Alcalde, respectivamente.

Síndicos de los Distritos Municipales o Metropolitanos

Artículo 88. En los Distritos Municipales o Metropolitanos, las funciones de la Sindicatura podrán ser ejercidas conjunta o separadamente por los Síndicos Procuradores de los Municipios agrupados, según lo determine el Cabildo Distrital.

Sección Tercera

De la Contraloría Municipal

Funciones de la Contraloría Municipal

Artículo 89. La Contraloría Municipal ejercerá, de conformidad con esta Ley y la Ordenanza respectiva, el control, la vigilancia y la fiscalización de los ingresos, gastos y bienes públicos municipales, así como de las operaciones relativas a los mismos.

Autonomía de la Contraloría.
Designación y destitución del Contralor

Artículo 90. Los Municipios y los Distritos Municipales o Metropolitanos con una población igual o superior a cien mil (100.000) habitantes, tendrán una Contraloría que gozará de autonomía orgánica y funcional.

La Contraloría actuará bajo la responsabilidad y dirección del Contralor, quien será nombrado por el Concejo o Cabildo Distrital. A este efecto, en los treinta (30) días siguientes a su instalación, deberá designar el jurado del Concurso a que se refiere el artículo 91 de esta Ley. Previa formación del respectivo expediente por el Concejo o Cabildo, el Contralor podrá

ser destituido de su cargo mediante decisión de las dos terceras (2/3) partes de los Concejales.

La decisión podrá recurrirse ante el tribunal de lo Contencioso-Administrativo correspondiente, el cual deberá decidir conforme a lo dispuesto en el artículo 164 de esta Ley.

Las faltas temporales del Contralor serán suplidas por el funcionario que él designe y las absolutas por un Contralor interino que nombrará el Concejo o Cabildo Distrital mientras provee el cargo.

Parágrafo Unico. Los Municipios con población menor a cien mil (100.000) habitantes podrán crear Contralorías Municipales, de conformidad con la Ordenanza que al efecto dicten.

Concursos para el nombramiento del Contralor

Artículo 91. El Contralor será nombrado mediante Concurso de Credenciales. El Jurado del Concurso, nombrado por el Concejo Municipal o Cabildo Distrital, estará integrado por tres (3) miembros designados así: uno (1) nominado por la Contraloría General del Estado y dos (2) por el Concejo Municipal o Cabildo Distrital. La realización del Concurso estará sujeta al procedimiento que se establezca en el Reglamento de esta Ley.

Dicho Concurso deberá realizarse dentro de los diez (10) días siguientes a la instalación del jurado. El nombramiento del Contralor deberá ser hecho por el Concejo o Cabildo, entre los Candidatos que ocupen los tres (3) primeros lugares en el Concurso, dentro de los treinta (30) días siguientes a la notificación del Jurado.

Si vencido este lapso, el Concejo o Cabildo Distrital no hace el nombramiento, quedará investido con el cargo de Contralor, quien haya ocupado el primer lugar en el concurso.

El Contralor durará en su cargo por todo el período municipal.

Asistencia de la Contraloría General de la República

Artículo 92. La Contraloría General de la República asesorará a las Contralorías Municipales o Distritales en la organización, funcionamiento y demás aspectos técnicos que éstas requieran.

A este efecto, el Concejo o Cabildo elevará ante el Organismo Contralor, las consultas a que hubiere lugar.

Parágrafo Unico. La Contraloría General de la República podrá solicitar del Concejo la intervención de la Contraloría Municipal, cuando observe que se estén cometiendo hechos irregulares de carácter administra-

tivo en el Municipio y que no estén siendo vigilados debidamente por la Contraloría Municipal.

Funciones de las Contralorías Municipales

Artículo 93. La Contraloría Municipal tendrá las funciones que le asignen las Ordenanzas y, fundamentalmente, las siguientes:

1º El control previo y posterior de los ingresos y egresos de la Hacienda Pública Municipal y el control posterior de los organismos descentralizados, empresas y fundaciones del Municipio.

La ordenanza respectiva fijará el límite máximo de la excepción al control previo de los compromisos financieros y establecerá los requisitos que deberán cumplirse en tales casos; todo ello, sin perjuicio del control posterior que deberá ejercer la Contraloría sobre tales operaciones.

El Contralor, o en su defecto el Concejo o Cabildo Distrital, mediante Resolución, establecerán el monto que proceda aplicar a dicha base de excepción.

En la Ordenanza igualmente se establecerá que la decisión conforme a la cual la Contraloría objete una orden de pago, podrá ser recurrida por el Alcalde por ante la Cámara Municipal o Cabildo Distrital, organismo que deberá decidir dentro de las cuatro (4) sesiones ordinarias siguientes a la fecha del recibo de la apelación. Si la Cámara ratificare la orden, lo que no podrá hacer cuando la objeción se fundamente en falta de disponibilidad presupuestaria, la Contraloría, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación deberá darle curso dejando constancia, al pie de la misma, de la decisión de la Cámara.

2º El control y las inspecciones en los entes públicos, dependencias y organismos administrativos municipales o metropolitanos, sometidos a su control, con el fin de verificar la legalidad y sinceridad de sus operaciones, en los términos previstos en esta Ley y en la Ordenanza y Reglamento Interno que rige sus actuaciones.

3º Las fiscalizaciones que considere necesarias en los lugares, establecimientos, edificios, vehículos, libros y documentos de personas naturales o jurídicas que sean contribuyentes o que en cualquier forma contraten, negocien o celebren operaciones con el municipio, Distrito Municipal o Metropolitano con los En-

tes Descentralizados de éstos, o Mancomunidades, sometidas al control de la Contraloría, o que, en cualquier forma administren, manejen o custodien bienes o fondos de esas entidades.

4º El control perceptivo que sea necesario con el fin de verificar las operaciones de los entes municipales o distritales sujetos a control que de alguna manera se relacionen con la liquidación y recaudación de ingresos, el manejo y empleo de los fondos, la administración de bienes, su adquisición y enajenación, así como con la ejecución de los contratos.

La verificación a que se refiere el presente ordinal tendrá por objeto no sólo la comprobación de la sinceridad de los hechos en cuanto a su existencia y efectiva realización, sino también a examinar si los registros y sistemas contables respectivos se ajustan a las disposiciones legales y técnicas prescritas.

5º El control, vigilancia y fiscalización de los bancos auxiliares de la Tesorería Municipal o Distrital, en cuanto a las operaciones que realicen por cuenta del Tesoro.

6º Establecer los sistemas de contabilidad para todos los ramos de renta y otros ingresos que perciban los entes sujetos a su control. A tal efecto, prescribirá los libros, registro y formularios que deban ser utilizados, así como los procedimientos para llevar las cuentas y los lapsos para rendirlas, mediante instrucciones y modelos que serán publicados en la Gaceta Municipal, en concordancia con lo establecido en el artículo 141 de esta Ley.

Los Entes Descentralizados y Mancomunidades prepararán sus sistemas de contabilidad y los someterán a la aprobación de la Contraloría.

7º Centralizar las cuentas de todas las dependencias sometidas a su control, que administren, custodien o manejen fondos u otros bienes del Municipio o del Distrito, velarán por el cumplimiento de las disposiciones establecidas en materia de contabilidad y resolverán las consultas que al respecto se le formulen.

8º Preparar el Balance General de la Hacienda Pública Municipal y Distrital y los demás Estados Financieros que crea conveniente.

9º Evaluar periódicamente los sistemas que haya prescrito e introducir las modificaciones necesarias para lograr uniformidad de las normas y procedimientos de contabilidad gubernamental.

10. Ordenar los ajustes que fueren necesarios en los registros de contabilidad en los entes sujetos a su control, los cuales estarán

obligados a incorporarlos en el lapso que se les fije, salvo que demuestren la improcedencia de los mismos;

11. 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.

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

13. La vigilancia para que los aportes, subsidios y otras transferencias hechas por la República y otros organismos públicos al Municipio o Distrito o a sus dependencias, Entidades Descentralizadas y Mancomunidades o las que hiciere el Concejo o Cabildo a otras entidades públicas o privadas sean invertidos en las finalidades para los cuales fueron efectuados. A tal efecto, podrá practicar inspecciones y establecer los sistemas de control que estime convenientes.

14. Velar por la formación y actualización anual del inventario de bienes, que corresponde hacer al Alcalde, conforme a las normas establecidas por la Contraloría General de la República.

15. Elaborar el Proyecto de Presupuesto de Gastos de la Contraloría, el cual remitirá al Alcalde, quien deberá incluirlo, sin modificaciones en el Proyecto de Presupuesto que presentará a la Cámara. La Contraloría, en ejercicio de la autonomía financiera que le establece la presente Ley, está facultada para ejecutar los créditos de su respectivo presupuesto, con sujeción a las leyes, reglamentos y ordenanzas respectivas.

Las funciones de las Contralorías y la Responsabilidad Administrativa de funcionarios

Artículo 94. A la Contraloría corresponderá, además, instruir expedientes para hacer efectiva la responsabilidad administrativa de los funcionarios municipales de su jurisdicción que hayan incurrido en irregularidades en el desempeño de sus funciones. Si de la averiguación administrativa surgieren indicios de responsabilidad civil o penal, se enviará el expediente a las autoridades competentes para que éstas la hagan efectiva.

Para la apertura y tramitación de los referidos expedientes, se seguirán las normas prescritas en los Capítulos II y III del Título VI de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y en el artículo 33 de

la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público, con excepción de lo previsto en los artículos 90 al 92 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

Atribuciones del Contralor Municipal

Artículo 95. Corresponde al Contralor Municipal:

1º El nombramiento y remoción del personal de la Contraloría sujetándose al régimen previsto en los artículos 151 y 153 de la presente Ley y a las Ordenanzas respectivas; y,

2º Ejercer la administración del personal y la potestad jerárquica.

Remisión de Informes a la Contraloría General de la República

Artículo 96. El Contralor 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 por el Contralor Municipal será falta grave y quedará sometido a lo previsto en el artículo 90 de esta Ley.

Sección Cuarta

De los Funcionarios Directivos del Municipio y de los Distritos Municipales o Metropolitanos

Régimen de Administración de Personal

Artículo 97. Las Ordenanzas que sancionen los Concejos o Cabildos sobre el régimen de Administración de Personal, conforme a lo dispuesto en el artículo 74 de la presente Ley, deberán establecer los requisitos y condiciones para ocupar los cargos de Directores o Jefes de las distintas unidades administrativas de los Municipios o Distritos.

TÍTULO VII

DE LA HACIENDA PUBLICA MUNICIPAL

CAPITULO I

DEL PATRIMONIO Y LAS FINANZAS

Composición de la Hacienda Pública Municipal

Artículo 98. La Hacienda Pública Municipal comprende el conjunto de bienes, ingresos y obligaciones del Municipio. La Hacienda Pública, como persona jurídica, se denomina Fisco Municipal.

Tesoro Municipal

Artículo 99. El Tesoro Municipal comprende el dinero y valores que son producto de la Administración de la Hacienda Pública Municipal y las obligaciones a cargo del Municipio por la ejecución del Presupuesto de Gastos.

Privilegios y Prerrogativas de los Municipios

Artículo 100. 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 Pública Nacional en cuanto le sean aplicables.

Privilegio de conocimiento. Excepción al principio de que las partes están a derecho

Artículo 101. Los funcionarios judiciales están obligados a notificar al Síndico Procurador Municipal de toda demanda, oposición, excepción, providencia, sentencia o solicitud de cualquier naturaleza que, directa o indirectamente, obre contra los intereses patrimoniales del Municipio, del Distrito Municipal o Metropolitano.

Dichas notificaciones se harán por oficio y deberán ser acompañadas de copia certificada de todo lo que sea conducente para formar criterio acerca del asunto. El Síndico Procurador Municipal deberá contestarlas en un término de cuarenta y cinco (45) días continuos, vencido el cual se tendrá por notificado.

En los juicios en que el Municipio o el Distrito sea parte, los funcionarios judiciales están igualmente obligados a notificar al Síndico Procu-

rador Municipal, de la apertura de todo término para el ejercicio de algún recurso, de la fijación de oportunidad para la realización de algún acto y de toda actuación que se practique. En este caso, vencido un plazo de ocho (8) días hábiles se tendrá por notificado el Municipio o Distrito.

La falta de notificación será causal de reposición a instancia del Síndico Procurador Municipal.

Ejecución de sentencias condenatorias

Artículo 102. Cuando el Municipio o el Distrito resultare condenado en juicio, el tribunal encargado de ejecutar la sentencia lo comunicará al Alcalde, quien dentro del término señalado por el Tribunal, deberá proponer al Concejo o Cabildo 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 por el interesado o el Municipio no hubiere presentado alguna, el Tribunal determinará la forma y oportunidad de dar cumplimiento a lo ordenado por la sentencia, según los procedimientos siguientes:

1º Si se trata de cantidades de dinero, el Tribunal, a petición de parte interesada, ordenará que se incluya el monto a pagar en la partida respectiva en el próximo o próximos presupuestos, a cuyo efecto enviará al Alcalde copia certificada de lo actuado. El monto que se ordene pagar, se cargará a una partida presupuestaria no imputable a programas.

El monto anual de dicha partida no excederá del cinco por ciento (5%) de los ingresos ordinarios del presupuesto del Municipio o Distrito.

Cuando la orden del Tribunal 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 del precio mediante peritos, en la forma establecida 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.

Condenatorias en costas

Artículo 103. 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. En ningún caso se condenará en costas al Municipio, cuando se trate de juicios contencioso administrativos de anulación de actos municipales.

El monto de la condenatoria en costas del Municipio, cuando proceda, 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 éste haya tenido motivos racionales para litigar.

Principios de créditos fiscales

Artículo 104. Los créditos a favor del Municipio o Distrito prescriben a los 10 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 de la demanda, todo ello sin perjuicio de las disposiciones señaladas en el Código Civil sobre la materia. No obstante lo dispuesto en este artículo, la prescripción de la obligación tributaria y sus accesorios, así como la interrupción y suspensión de aquella, se regirán por lo dispuesto en el Código Orgánico Tributario.

Bienes Municipales

Artículo 105. 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 municipal.

Son bienes del dominio público municipal, entre otros:

1º Todas las obras, instalaciones y edificaciones construidas o adquiridas por la Administración Municipal;

2º Todas las obras, instalaciones y edificaciones construidas o adquiridas por cualquier organismo o persona de carácter público o privado, en beneficio del Municipio;

3º Todos aquellos bienes municipales, en general, que estén o llegaren a estar afectados, destinados o adscritos a la prestación de un servicio público;

4º Los ejidos.

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 (¾) partes de sus integrantes.

Expropiación

Artículo 106. Cuando con la promulgación de un Plan de Desarrollo Urbano Local se afecten terrenos de propiedad privada para uso recreacional, deportivo, asistencial, educacional o para cualquier uso público que implique la extinción del derecho de propiedad, el Concejo o Cabildo Distrital deberá proceder de conformidad con la Ley respectiva.

El Decreto establecerá un plazo para la ejecución de la expropiación, que en ningún caso excederá al establecido en la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, vencido el cual, sin que hubiere procedido en consecuencia, se considerará sin efecto dicha afectación y el Concejo o Cabildo deberá indemnizar a los propietarios por los daños y perjuicios debidamente demostrados por las limitaciones al uso de sus propiedades, regulando para éstas un uso compatible con el Plan de Desarrollo respectivo.

Esta disposición no es aplicable cuando la afectación resulte de un Plan de Parcelamiento o de Urbanismo.

Enajenación de bienes inmuebles. Administración y disposición de bienes inmuebles. Limitaciones

Artículo 107. El Municipio no podrá donar ni dar en usufructo o comodato los bienes inmuebles de dominio privado, salvo a entidades públicas para la ejecución de proyectos o programas de desarrollo económico o social, mediante Acuerdo del Concejo, aprobado, a proposición del Alcalde, con el voto favorable de las dos terceras (⅔) partes de sus integrantes.

Cuando los inmuebles a que se refiere el presente Artículo dejen de cumplir el fin específico para el cual se hizo la adjudicación, revertirán al Municipio, sin pago alguno por parte de éste.

Queda prohibido a los Municipios, Distritos Municipales o Metropolitanos dar en enfiteusis los ejidos y demás inmuebles.

Se considerará inexistente cualquier convenio, acuerdo o contrato que se realice en contravención de este artículo. Al efecto, bastará la resolución declaratoria del Concejo o Cabildo publicada en la Gaceta Municipal. Cualquier vecino del Municipio podrá solicitar 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 competente en lo Contencioso Administrativo de la Jurisdicción, quien constatada la contravención, declarará de pleno derecho la inexistencia.

Catastro de inmuebles urbanos

Artículo 108. Cada Municipio o Distrito 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.

Ingresos ordinarios

Artículo 109. Son ingresos ordinarios del Municipio:

1º Los impuestos y tasas municipales;
2º Las 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, empresas, fundaciones, asociaciones civiles y otros organismos descentralizados del Municipio;
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 el ordinal 2º del Artículo 110;
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.

Ingresos extraordinarios

Artículo 110. Son ingresos públicos extraordinarios del Municipio:

1º El producto de los empréstitos y demás operaciones de crédito público contratados de acuerdo con la ley de la materia;

2º El precio de la venta de los ejidos y demás bienes inmuebles municipales;

3º Las cantidades de dinero que se donaren o legaren a su favor; y

4º Los aportes especiales que le acuerden organismos gubernamentales nacionales o estadales.

Otros ingresos

Artículo 111. El Municipio, además de los ingresos que señala el artículo 31 de la Constitución de la República, tendrá los siguientes:

Impuestos sobre apuestas lícitas

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 y el Municipio podrá 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 recaudación del impuesto, todo de conformidad con lo previsto en la Ordenanza respectiva. Las ganancias derivadas de estas apuestas sólo quedarán sujetas al pago de impuestos nacionales.

Unico. El Municipio no podrá dictar normas sobre la creación y funcionamiento de loterías, hipódromos y apuestas en general.

Impuestos sobre la publicidad comercial

2º El producto del impuesto sobre la publicidad comercial realizada en su jurisdicción;

Contribución por mejoras

3º 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 sesenta por ciento (60%) 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 afectúe en una misma oportunidad.

Igual oportunidad* corresponderá al Municipio por mayores valores que adquieran las propiedades en virtud de los cambios de uso o de intensidad de aprovechamiento con que se vean favorecidas, observándose al respecto lo establecido en la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio.

Participación en el Impuesto Territorial Rural

4º La participación en el producto del Impuesto Territorial Rural, la cual se determinará en la Ley que establezca dicho impuesto.

Legalidad Tributaria

Artículo 112. No podrá exigirse el pago de impuestos, tasas o contribuciones municipales especiales que no hubieren sido establecidos por el Concejo o Distrito 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.

La ordenanza a que se refiere este artículo entrará en vigencia en un plazo no menor de sesenta (60) días continuos a partir de su publicación.

Exenciones y exoneraciones

Artículo 113. El Municipio no podrá acordar exenciones, exoneraciones o rebajas de impuestos o contribuciones municipales especiales,

* En lugar de la palabra "oportunidad" la Ley Orgánica debió utilizar la palabra "contribución".

sino en los casos y con las formalidades previstas en las ordenanzas. Las exoneraciones serán acordadas inicialmente por tres (3) años y sólo podrán ser reacordadas hasta por un lapso igual; pero en ningún caso, el plazo total de las exoneraciones excederá de seis (6) años.

A estos fines, el Concejo o Cabildo, mediante Acuerdo aprobado por las dos terceras (⅔) partes de sus miembros, autorizará al Alcalde para conceder dicho beneficio.

Afectación del producto de extraordinarios

Artículo 114. Los ingresos públicos extraordinarios 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 bienes que produzcan nuevos ingresos al Municipio o en programas de inversión de interés municipal. Los Concejales velarán por el cumplimiento de este artículo, pero serán responsables solidariamente con el Alcalde por la contravención de esta norma, a menos que oportunamente hubieren advertido a la Cámara la infracción o hubieren gestionado la iniciación del procedimiento para establecer las responsabilidades a que hubiere lugar.

Quedan excluidos de esta disposición los ingresos extraordinarios previstos en los ordinales 4º y 5º del artículo 110 cuando ellos hayan sido donados, legados o aportados para un fin determinado.

Pasivo de la Hacienda Pública Municipal

Artículo 115. 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 válidamente contraídas provenientes de la ejecución de presupuestos fenecidos;

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.

Responsabilidad de los funcionarios ante terceros

Artículo 116. 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 y reglamentos, 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 excluyen, en ningún caso, las que existan frente a terceros.

Responsabilidad de los funcionarios ante la Municipalidad

Artículo 117. El Alcalde, los Concejales o funcionarios de la Hacienda Pública Municipal que concedieren o aprobaren 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.

Unificación intermunicipal de tarifas impositivas

Artículo 118. 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 Estadal, 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 de recaudación, porcentaje de comisión, forma y oportunidad en que los Municipios recibirán el monto de la recaudado.

Lo dispuesto en esta norma no autoriza la celebración de contratos para delegar, en particulares, las competencias de fiscalización de los contribuyentes.

Multas

Artículo 119. En todos los casos de multas, la autoridad que las imponga lo participará a la oficina recaudadora de ingresos municipales, la cual es la única autorizada para hacerlas efectivas.

En todo lo relacionado con impuestos, tasas y contribuciones especiales que corresponden al Municipio y que no esté previsto en esta Ley, regirán las disposiciones del Código Orgánico Tributario que les sean aplicables. El Concejo Municipal será el órgano competente para conocer del recurso jerárquico previsto en dicho Código.

Contratos Municipales. Limitación

Artículo 120. En ningún contrato que celebre el Municipio podrá pactarse o prometerse la exención o la exoneración del pago de derechos o 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

Ejidos

Artículo 121. 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, conforme a la previsible expansión de aquéllas, de acuerdo a los señalamientos del Organismo Nacional de Planificación Urbana;

5º La mensura y demarcación las hará practicar el respectivo Concejo o Cabildo, para 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

6º Los terrenos propiedad del Instituto Agrario Nacional que circunden las poblaciones de los Municipios cuando 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 de donación o compra; y en este último caso, el precio a pagar por el Municipio al Instituto, no podrá ser mayor a la cantidad que éste efectivamente haya pagado al momento de adquirirlos, más el valor de las bienhechurías, si las hubiere, y los intereses causados a la rata del doce por ciento (12%) anual.

Carácter de utilidad pública

Artículo 122. Se declara de utilidad pública o interés social, la concesión y ampliación de ejidos de los Municipios.

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 a la Entidad Federal, porcentaje que podrá ser retenido por el Ejecutivo Nacional.

Enajenación de ejidos

Artículo 123. Los ejidos sólo podrán ser enajenados para construcciones, siempre y cuando se observen las modalidades, condiciones y restricciones establecidas en la Ordenanza respectiva y previas las formalidades que la misma señale.

El Concejo queda igualmente facultado para adoptar, por ordenanza, una política general de no enajenación de sus terrenos de origen ejidal y 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, debiendo reservar áreas suficientes para fines de servicio público.

Los terrenos de origen ejidal ocupados por construcciones habitacionales en la zona urbana, podrán ser enajenados en los términos y condiciones que establezca la ordenanza.

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.

El Alcalde podrá proponer, razonadamente, al Concejo o Cabildo la urbanización de terrenos de origen ejidal dentro de la extensión prevista para la expansión urbana y previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley de Ventas de Parcelas y demás Leyes y Ordenanzas aplicables.

Si el Concejo o Cabildo lo aprobare, deberá desafectar de su condición ejidal los terrenos a urbanizar con el voto de las tres cuartas (¾) partes de sus miembros.

El documento de parcelamiento será aprobado por el Alcalde e inscrito en la Oficina Subalterna de Registro respectivo.

La enajenación de cada parcela estará referida al documento de parcelamiento y al correspondiente número catastral. Cuando el desarrollo del parcelamiento de los terrenos ejidales no sea hecho por el Municipio, el contrato que celebre con tal fin deberá ser aprobado por el voto de las tres cuartas (¾) partes de los miembros del Concejo o Cabildo. La enajenación de ejidos para construcciones estará sometida al control previo de la Contraloría Municipal y en ausencia de ésta, al control previo de la Contraloría General de la República. Serán inexistentes los contratos que se celebren en contravención a lo dispuesto en este artículo.

Disposición de ejidos urbanizados

Artículo 124. Los terrenos originalmente ejidos urbanizados conforme al procedimiento a que se refiere el artículo anterior, se adjudicarán inicialmente en arrendamiento con opción de compra, y el contrato deberá señalar el canon de arrendamiento, el precio del terreno, así como el plazo para ejercer la opción de compra, el cual no podrá ser mayor de dos (2) años, contados a partir de la fecha de la firma del contrato.

El plazo para la construcción no excederá del señalado para el pago del precio del terreno, a menos que se trate de convenios de desarrollos urbanísticos celebrados con organismos públicos para la ejecución de planes de viviendas o dotación de servicios.

Si la construcción no fuere ejecutada durante el lapso señalado para el pago del terreno, el contrato de arrendamiento con opción de compra quedará sin ningún efecto y el Concejo o Cabildo no devolverá las cantidades recibidas por concepto de cánones de arrendamiento. La venta se efectuará una vez terminada la construcción para cuyo fin fue adjudicado el terreno.

Excepcionalmente podrá venderse un terreno urbano de origen ejidal a la persona que acredite en su solicitud haber obtenido la oferta de una

entidad financiera de reconocida solvencia, de concederle un crédito para 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 el contrato resuelto de pleno derecho, 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, para que se estampe la nota marginal correspondiente.

Adquisición de ejidos

Artículo 125. 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

Situado Municipal

Artículo 126. El Situado, que de conformidad con la Ley, corresponda a los Municipios, será distribuido por los Estados en la forma siguiente: un cincuenta por ciento (50%) en partes iguales y un cincuenta por ciento (50%) en proporción a la población de cada uno de ellos.

Participación de los Distritos Municipales y Metropolitanos en el Situado

Artículo 127. Los Distritos Municipales y Metropolitanos percibirán 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.

Inversión del Situado Municipal

Artículo 128. El Situado Municipal deberá invertirse en la construcción de obras y adquisición de equipos para la prestación de servicios públi-

cos y en gastos imprescindibles para el buen funcionamiento de dichos servicios.

Prohibición de retención del Situado

Artículo 129. El Gobernador de Estado en ningún caso podrá retener, en todo o en parte, la asignación que por concepto de Situado le corresponda a los Municipios. La violación de esta norma se castigará personalmente con multa de diez mil bolívares (Bs. 10.000,00) que impondrá la Contraloría General de la República e ingresará al Tesoro Municipal respectivo.

CAPITULO IV

DEL PRESUPUESTO Y LA CONTABILIDAD

Presupuesto Municipal

Artículo 130. 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. El ejercicio fiscal anual se iniciará y terminará en los mismos lapsos que señale para el Presupuesto Nacional la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario.

La Ordenanza de Presupuesto comprenderá: las Disposiciones Generales, el Presupuesto de Ingresos y el Presupuesto de Gastos, así como un anexo sobre los Programas Coordinados del Situado Municipal y los demás que se estimen necesarios.

Las Disposiciones Generales estarán constituidas por todas aquellas normas que se refieren a la ejecución de un ejercicio presupuestario determinado y que se consideren complementarias a las ya establecidas en la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario y en la presente Ley.

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 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional que le sean aplicables. 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 equivalentes 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 último día del ejercicio fiscal vigente al momento 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.

Contenidos del Presupuesto
Unidad del Tesoro

Artículo 131. 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 o Cabildo podrá acordar que se inviertan en determinadas obras de utilidad pública las compensaciones o participaciones que a favor del Municipio o Distrito 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.

Proyecto de Ordenanza de Presupuesto

Artículo 132. El Alcalde presentará al Concejo o Cabildo el Proyecto de Ordenanza de Presupuesto correspondiente al ejercicio fiscal siguiente.

Para cada ejercicio presupuestario los organismos ejecutores de la Ordenanza de Presupuesto programarán su ejecución física y financiera espe-

cificando, entre otros aspectos, los compromisos y desembolsos máximos que podrán contraer o efectuar para cada subperíodo del ejercicio presupuestario.

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 Estadal, cuya ejecución corresponda exclusivamente a estos gobiernos, el respectivo responsable de un programa informará al Alcalde acerca del posible incumplimiento de las 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.

Discusión del Presupuesto

Artículo 133. El Proyecto de Ordenanza de Presupuesto de Ingresos y Gastos deberá someterse a la consideración del Concejo o Cabildo, por lo menos con cuarenta y cinco (45) días de anticipación al inicio del ejercicio al cual se refiere. El Concejo o Cabildo podrá alterar las partidas presupuestarias, pero no autorizará gastos que excedan del monto de las estimaciones de ingresos del respectivo Proyecto de Ordenanza de Presupuesto.

Reconducción del Presupuesto

Artículo 134. Si para el primer día de inicio del ejercicio fiscal anual no se hubiere sancionado la Ordenanza de Presupuesto, 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.

Rectificaciones al Presupuesto

Artículo 135. En el Presupuesto de Gastos se incorporará una partida denominada "Rectificaciones al Presupuesto", cuyo monto no podrá ser superior al tres por ciento (3%) 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.

Créditos Adicionales

Artículo 136. El Concejo o Cabildo, a solicitud del Alcalde, 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 Tesorero Municipal; y donde no exista el servicio de Tesorería, 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 o Cabildo, 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, sub-programas, proyectos y partidas, que reflejen economías en los gastos.

Normas para la ejecución del Presupuesto

Artículo 137. El Concejo o Cabildo, oída la opinión de la Oficina Central de Presupuesto y de la Dirección Nacional de Contabilidad Administrativa del Ministerio de Hacienda, establecerá las normas sobre la ejecución y ordenación de los pagos, 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.

Parágrafo Unico. Estas normas también establecerán el monto hasta por el cual el Alcalde podrá delegar sus funciones de ordenador de compro-

misos y de pagos en Directores o funcionarios de similar jerarquía de los departamentos o servicios de la Administración Municipal.

Sinceridad del gasto

Artículo 138. Ningún pago puede ser ordenado con cargo al Tesoro sino para pagar obligaciones válidamente contraídas, salvo los avances o adelantos que se autoricen conforme a las normas y procedimientos previamente establecidos por la Contraloría Municipal y donde ésta no exista por el Concejo o Cabildo.

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.

Legalidad del gasto

Artículo 139. Ningún servicio da derecho contra el Tesoro Municipal si no consta que ha sido autorizado en forma legal, por funcionario competente para ello.

Créditos Presupuestarios

Artículo 140. Los créditos presupuestarios del Presupuesto de Gastos por programas, sub-programas, proyectos, partidas y demás categorías presupuestarias equivalentes, constituyen el límite máximo de las autorizaciones disponibles para gastar, no pudiendo el Alcalde acordar ningún gasto ni pago para el cual no exista previsión presupuestaria.

El Alcalde, dentro de los límites cuantitativos y cualitativos que establezcan las Disposiciones Generales de la Ordenanza de Presupuesto, podrá acordar traspasos de créditos entre partidas, proyectos, sub-programas, programas y otras categorías presupuestarias equivalentes, siempre que ello no afecte aquellos programas coordinados con el Ejecutivo Nacional o Estadal o con sus entes descentralizados.

Sistema Presupuestario uniforme

Artículo 141. Los Municipios y Distritos 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 de la Dirección Nacional de Contabilidad del Ministerio de Hacienda, prescribirá los procedimientos relativos a la administración presupuestaria de los Municipios y Distritos dentro de los términos de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario.

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 atendrán a lo dispuesto en los Títulos IV y VI de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario.

Gastos de Inversión

Artículo 142. De los ingresos previstos en el Presupuesto, se destinará, como mínimo, el treinta por ciento (30%) para ser aplicado a gastos de inversión o de formación de capital.

Control del Presupuesto

Artículo 143. La Contraloría General de la República velará por el cumplimiento de la disposición anterior. A tal efecto, el Alcalde deberá enviarle, dentro de los treinta (30) días siguientes a la publicación de la Ordenanza de Presupuesto, un ejemplar de la Gaceta Municipal o Distrital que la contenga.

En caso de incumplimiento de esta última obligación, el organismo contralor formulará el requerimiento bajo apercibimiento de multa.

Sistema de Contabilidad

Artículo 144. Los Municipios o Distritos están obligados a regirse por el sistema de contabilidad que establezca la Contraloría General de la República, con el propósito de lograr una estructura contable uniforme, 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 Municipio o Distrito. Anualmente se formará el balance del Tesoro y de la Hacienda Municipal, que será enviado al organismo contralor.

Cuentas

Artículo 145. Las cuentas del Municipio o Distrito serán de tal naturaleza que permitan la anotación de las operaciones y la demostración de los saldos, en resumen y en detalle, para lo cual se llevarán los registros necesarios.

Procedimientos auxiliares de Contabilidad

Artículo 146. Los procedimientos auxiliares de la Contabilidad Municipal o Distrital serán prescritos por la Contraloría Municipal, donde ésta exista; 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.

Presupuestos de las Entidades Descentralizadas

Artículo 147. Los órganos directivos de las entidades descentralizadas y mancomunidades deberán enviar al Alcalde el Proyecto de Presupuesto del respectivo ente, a fin de que sea sometido a la consideración de la Cámara Municipal o Distrital en la misma oportunidad en que se discuta la aprobación del Proyecto de Ordenanza del Presupuesto. El pronunciamiento de la Cámara sólo se referirá a la conformidad existente entre los programas contenidos en el presupuesto del ente y los planes de desarrollo del Municipio o Distrito.

Comprobantes de gastos

Artículo 148. Los comprobantes de gastos deberán sujetarse a las previsiones contempladas en las Ordenanzas.

CAPITULO V

DEL CONTROL ADMINISTRATIVO

Control a posteriori

Artículo 149. Además de lo previsto en esta Ley, la Contraloría General de la República ejercerá, en coordinación con la Contraloría Municipal, la vigilancia, fiscalización y control a posteriori sobre las entidades descentralizadas y mancomunidades, para lo cual aplicará las normas sobre la materia, establecidas en las leyes y ordenanzas.

Investigaciones administrativas

Artículo 150. El resultado de las investigaciones que practique la Contraloría General de la República en los Municipios o Distritos, sus organismos descentralizados y mancomunidades, le será informado al Alcalde

y al Concejo o Cabildo, con indicación de las omisiones, negligencias, violaciones de normas, faltas o delitos que puedan haberse cometido, señalando el procedimiento adecuado para corregir las deficiencias o aplicar las sanciones correspondientes.

TÍTULO VIII

DEL REGIMEN DE PERSONAL

Régimen de Administración de personal

Artículo 151. El Municipio o Distrito deberá establecer un régimen de administración de personal que garantice la selección, promoción y ascenso por el sistema de mérito; una remuneración acorde con las funciones que se desempeñen; estabilidad en los cargos y un adecuado sistema de seguridad social, a menos que exista uno nacional, al cual debe afiliarse obligatoriamente el personal municipal o distrital.

En todo lo relacionado con las jubilaciones y pensiones de los empleados públicos municipales se aplicará la ley nacional.

Los empleados de los Institutos Autónomos Municipales son funcionarios públicos sujetos al régimen de administración de personal a que se refiere el presente artículo.

Trabajadores de entidades descentralizadas

Artículo 152. Los trabajadores de las entidades descentralizadas y mancomunidades, no tendrán carácter de funcionarios públicos.

Carrera Administrativa Municipal

Artículo 153. El Municipio o Distrito deberá establecer en su jurisdicción la carrera administrativa, pudiendo asociarse con otros Municipios para tal fin.

TÍTULO IX

DEL REGIMEN PARLAMENTARIO

Democracia parlamentaria

Artículo 154. El Concejo o Cabildo, para su funcionamiento interno, deberá aprobar normas que aseguren el efectivo ejercicio de la democracia y del régimen parlamentario.

Comisiones Permanentes

Artículo 155. El Concejo o Cabildo, para el ejercicio de sus funciones, creará las Comisiones Permanentes, que al efecto determine el Reglamento Interno, las cuales tendrán sólo funciones de asesoría y en ningún caso funciones administrativas. Las Comisiones Permanentes tendrán un Presidente y un Vice-Presidente y tendrán a su cargo el estudio de los Proyectos de Ordenanzas y demás materias acordes con su competencia, así como realizar las investigaciones que les encomiende la Cámara.

Sesiones

Artículo 156. Las sesiones ordinarias del Concejo o Cabildo se realizarán en su sede oficial, los días y horas determinados en el Reglamento Interno.

Las extraordinarias serán convocadas con veinticuatro (24) horas de anticipación, por lo menos, señalándose el objeto que las motiva, en un todo en conformidad con el Reglamento Interno.

Remuneración de Concejales

Artículo 157. De las sesiones ordinarias o extraordinarias que celebre el Concejo o Cabildo o las Comisiones Permanentes durante el mes, sólo podrán ser remuneradas hasta cuatro (4) de las Cámaras y dos (2) de las Comisiones, si el Cuerpo está integrado por cinco (5), siete (7) o nueve (9) Concejales; y hasta seis (6) sesiones de la Cámara y cuatro (4) de Comisiones Permanentes cuando el número exceda de nueve (9). Si la Cámara o las Comisiones Permanentes celebraren un número mayor de sesiones mensuales, sólo se remunerarán las anteriormente señaladas.

Perderá la dieta el Concejal que se retire antes de finalizar la respectiva sesión sin permiso de quien la presida.

Sesiones públicas

Artículo 158. Las sesiones del Concejo o Cabildo serán públicas. Sin embargo, cuando el asunto que deba tratarse sea de naturaleza reservada, a juicio del Presidente o de la Cámara, podrá acordarse que la sesión sea secreta, en cuyo caso se guardará absoluta reserva sobre lo tratado y decidido en ella.

Actas de las sesiones. Libros

Artículo 159. Las actas de las sesiones de los Concejos son instrumentos de carácter público y los actos que no consten en ellas carecerán de

valor legal. Las actas una vez aprobadas, 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, 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.

Parágrafo Unico. No obstante lo dispuesto en el presente artículo el asentamiento de las actas de las sesiones de los Concejos y Cabildos podrá efectuarse en Libros que constarán tan sólo de carátulas y de un mecanismo interno de engarce y seguro, para recoger las transcripciones mecanográficas de las actas, debidamente aprobadas y suscritas por el Presidente y el Secretario Municipal o Distrital. Con dichos documentos se irá formando el contenido del Libro de Actas. Las formalidades de apertura y cierre del mismo corresponderán al Presidente, conjuntamente con el Secretario Municipal o Distrital mediante las hojas que al efecto se agregarán, debidamente selladas y firmadas por ambos funcionarios. A medida que se vayan incorporando las actas debidamente numeradas, el Secretario Municipal o Metropolitano procederá a numerar las páginas de la respectiva acta, dejando constancia manuscrita del número de folios que la misma contiene. Una vez concluido el Libro y cerrado conforme a lo previsto en este Parágrafo, se procederá a ordenar su encuadernación a los fines de su conservación y archivo.

Quórum para sesionar

Artículo 160. Los órganos colectivos del régimen municipal sólo podrán deliberar con la presencia de la mayoría absoluta de sus miembros.

Quórum para decidir

Artículo 161. Las decisiones de la Cámara quedarán sancionadas con 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 incluirá la materia para ser consi-

derada en la próxima sesión. Si en esta última oportunidad no se logra la mayoría, la proposición se considerará rechazada.

Sesión de instalación. Quórum

Artículo 162. Cuando se trate de la sesión de instalación del Concejo o Cabildo, si no hubiere quórum de principales, los asistentes se constituirán en Comisión Preparatoria y actuará como Director de la misma 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 deberán hacerse con intervalos de cuarenta y ocho (48) horas, por lo menos.

Quórum para decidir. Votación

Artículo 163. 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 la Cámara 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 aquellos sobre los cuales se haya concretado la votación.

Crisis institucional de los Municipios. Intervención judicial

Artículo 164. En caso de surgir una situación que amenace la normalidad institucional de un Municipio o Distrito, pueden las autoridades municipales o el Gobernador del Estado, ocurrir a la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, para solicitarle que conozca y decida la cuestión planteada. La decisión de la Corte Suprema de Justicia relativa a la legitimidad de las autoridades municipales deberá ser emitida en el plazo de treinta (30) días contados a partir de la admisión de la solicitud y bastará para producirla los documentos que se acompañen a ésta. Cuando la Corte Suprema de Justicia solicitare documentos adicionales, éstos deberán

ser asignados dentro de un plazo de diez (10) días y la decisión deberá producirse dentro de los ocho (8) días siguientes.

TÍTULO X

DE LA PARTICIPACION DE LA COMUNIDAD

Dercehos y Obligaciones de los vecinos

Artículo 165. Los vecinos de un Municipio tienen los siguientes derechos y obligaciones:

1º Ser electores y ser elegibles de acuerdo a lo dispuesto en la Ley Orgánica del Sufragio y en la presente Ley;
2º Utilizar los servicios públicos municipales en las condiciones establecidas en las Ordenanzas Municipales;
3º Participar en la gestión municipal de acuerdo con lo dispuesto en la presente Ley;
4º Contribuir mediante el pago de impuestos, tasas y demás prestaciones económicas legalmente previstas, para la realización de las competencias municipales;
5º Todos los demás establecidos en las Leyes y Ordenanzas.

Información ciudadana

Artículo 166. 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, no podrán menoscabar las facultades de decisión que corresponden a los Organos del Gobierno Municipal.

Derecho de consulta

Artículo 167. 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.

Promoción de las asociaciones de Vecinos

Artículo 168. 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 fines, impulsando su participación en la gestión municipal.

Cabildo abierto

Artículo 169. Cada tres (3) meses, por lo menos, el Concejo o Cabildo deberá celebrar una sesión en la cual se considerarán las materias de interés local que los vecinos hayan solicitado por escrito y con quince (15) días de anticipación, por lo menos, a la fecha de la reunión.

Estas materias serán inscritas en el orden del día y en dicha sesión, el público asistente podrá formular preguntas, emitir opiniones y hacer proposiciones. El Reglamento Interno determinará las formalidades para la convocatoria y funcionamiento de estas sesiones, así como el tratamiento y destino que se le dará a las propuestas formuladas por los vecinos. Igualmente señalará el plazo en que el Concejo o Cabildo deberá decidirlas. En todo caso, convocará, entre otras, a las organizaciones vecinales, gremiales, sociales, culturales y deportivas de la comunidad.

Asociaciones de Vecinos. Personalidad jurídica

Artículo 170. 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 las 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.

Asociación de Vecinos. Constitución

Artículo 171. Los vecinos que integran 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.

La referida Oficina Municipal a solicitud de los interesados, determinará la modificación de ámbitos territoriales, a los efectos de la constitución y funcionamiento de más de una asociación en aquellas urbanizaciones o barrios que por su extensión territorial o por su número de habitan-

tes así lo requieran para lo cual deberá señalar, en cada caso, la circunscripción donde actuará cada una de ellas. El Reglamento determinará el número mínimo de sus integrantes. Su organización y funcionamiento, en todo caso, deberá ser democrática y responderá a su naturaleza propia. La decisión de la Oficina Municipal, a que se refiere este Artículo, podrá ser apelada ante la Cámara Municipal.

Iniciativa legislativa

Artículo 172. 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 vecinos del Municipio, debidamente identificados.

En el escrito dirigido al Concejo Municipal la identificación de los vecinos que apoyan la iniciativa se hará con su nombre y apellido, dirección donde habita en el Municipio y el número de su cédula de identidad. Estos Proyectos de Ordenanzas deberán ser sometidos a consideración de la Cámara para su admisión o rechazo dentro de los treinta (30) días siguientes a su presentación.

Admitido el Proyecto, se le dará el trámite que establezca el Reglamento Interno de la Cámara.

Referéndum Municipal

Artículo 173. El Concejo convocará a referendum a los electores del Municipio, a los fines de la consulta de las ordenanzas con excepción de la de Presupuesto y de las tributarias, cuando así lo decida la Cámara por el voto de la mayoría absoluta de sus miembros o lo solicite un diez por ciento (10%), por lo menos, de los vecinos inscritos en el Registro Electoral Permanente en el Municipio, debidamente identificados por la Junta Electoral que tenga jurisdicción en esa entidad; y a falta de aquélla, por el Consejo Supremo Electoral. En este caso, la ordenanza requerirá, para su validez, de la aprobación de la mayoría simple de los votos válidos emitidos y será sancionada por la Cámara procediéndose a la promulgación.

La convocatoria a referéndum deberá producirse dentro de los treinta (30) días continuos contados a partir del acuerdo de la Cámara o de la sesión en que se dio cuenta de la solicitud de los vecinos; y el acto de referéndum se celebrará dentro de los sesenta (60) días continuos a partir de la fecha de la convocatoria.

No podrá convocarse a referéndum sobre la misma ordenanza en el lapso de un (1) año.

El Consejo Supremo Electoral ejercerá la organización y vigilancia de los procesos de referéndum, prestará apoyo técnico para su realización y hará del conocimiento del Concejo sus resultados.

El Concejo podrá dictar disposiciones complementarias en esta materia, sin alterar el derecho consagrado en este artículo, y en un todo conforme a lo previsto en la Constitución y Leyes nacionales.

Reconsideración de Ordenanzas

Artículo 174. Los vecinos del Municipio, en el número que se determina en el artículo siguiente, podrán solicitar al Concejo la reconsideración de las ordenanzas municipales que no sean de carácter tributario o de presupuesto, dentro del plazo de tres (3) 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 algunas de las disposiciones de la ordenanza o se levante la sanción a toda o parte de ella.

Solicitud de reconsideración

Artículo 175. La solicitud de reconsideración podrá ser formulada por el diez por ciento (10%) de los vecinos de la comunidad, debidamente identificados conforme a lo dispuesto en el artículo 172 de esta Ley.

Plazo para decidir

Artículo 176. 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.

Suspensión de efectos de las Ordenanzas

Artículo 177. 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 164. Caso de no solicitarse la nulidad, cesará la suspensión de los efectos de la Ordenanza objetada.

Cooperación vecinal

Artículo 178. El Concejo Municipal requerirá, de conformidad con lo que dispongan sus Reglamentos, la cooperación vecinal para labores de asesoramiento, en:

a) Comisiones permanentes del propio Concejo;
b) Comisiones de Vecinos encargadas de vigilar el buen funcionamiento de los servicios públicos en su jurisdicción: Educativos, asistenciales, recreacionales, de policía, de acueductos, cloacas y drenajes, de aseo urbano, de abastecimiento, mercados y control de precios; de cementerios y servicios funerarios, de transporte público, de vialidad y conservación de vías y cualesquiera otras.

TÍTULO XI

DE LA ASISTENCIA NACIONAL AL DESARROLLO DE LAS ENTIDADES LOCALES

Asociación Civil Intermunicipal

Artículo 179. Los Municipios podrán constituir o afiliarse a una Asociación Civil sin fines de lucro y personalidad jurídica propia, de carácter nacional, que tenga por objeto promover y facilitar el desarrollo integral de éstos, conforme a lo que establece la Constitución y esta Ley Orgánica.

Para el cumplimiento de este objeto, las actividades de esa Organización estarán dirigidas, principalmente, a prestar a los Municipios el apoyo técnico y jurídico requerido para el cabal cumplimiento de sus fines constitucionales y legales.

En tal sentido corresponderá a dicha Organización:

1º Prestar asistencia técnica y jurídica a los Municipios, para su desarrollo político, económico y social, cuando le sea requerida;
2º 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 Municipos y demás entidades locales menores;

3º Asesorar a los Municipios para la constitución de Mancomunidades o Asociaciones de Municipios, así como su agrupación en Distritos Municipales o Metropolitanos;

4º Recopilar y analizar la información relacionada con la población, los ingresos, las finanzas y el personal al servicio de los Municipios y demás entidades locales;

5º Desarrollar programas de formación, capacitación y adiestramiento del personal al servicio de los Municipios.

Aportes

Artículo 180. Una vez creada la Asociación Civil a que se refiere el artículo anterior, los Municipios o Cabildos en sus respectivos presupuestos de gastos, fijarán anualmente el monto de sus aportes a la Asociación para el cumplimiento de los fines que se le señalan en la presente Ley.

TÍTULO XII

DISPOSICIONES FINALES

Supervivencia de los Distritos

Artículo 181. Para fines de la Administración Nacional y Estadal, podrá continuar vigente la demarcación territorial denominada Distrito.

Enajenación ilegal de ejidos

Artículo 182. Cuando se compruebe que ejidos e inmuebles municipales en general, han sido enajenados con violación de lo dispuesto en la Constitución, las ordenanzas y leyes respectivas, o son detentados sin causa o justo título, el Municipio tomará las medidas pertinentes para el reconocimiento y rescate de su propiedad o posesión.

Cuando el Alcalde no ejerza las acciones necesarias para la defensa de tales bienes y derechos, cualquier vecino podrá solicitar la intervención de un Fiscal del Ministerio Público para que inste al Alcalde a actuar y, en caso de no hacerlo, iniciará el procedimiento de averiguación que corresponda, para el ejercicio de las acciones a que hubiere lugar.

Duplicación de servicios

Artículo 183. Las autoridades nacionales y estadales deberán comunicar al Municipio respectivo los planes que se propongan ejecutar a corto, mediano o largo plazo, a fin de evitar la creación de servicios paralelos, la duplicación de los servicios o la contradicción de la actividad realizada en forma concurrente por varios entes de la Administración.

Aplicación preferente de la Ley

Artículo 184. Las normas de la presente Ley se aplicarán con preferencia a las leyes estadales, ordenanzas y demás instrumentos jurídicos municipales.

El Cronista Municipal

Artículo 185. En cada Municipio habrá un Cronista, cuyas funciones y requisitos de idoneidad para el ejercicio del cargo, se establecerán en la Ordenanza.

TÍTULO XIII

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Entrada en vigencia

Artículo 186. La presente Ley entrará en vigencia a partir del día quince (15) de junio de mil novecientos ochenta y nueve, fecha en la cual quedará derogada la Ley Orgánica de Régimen Municipal de fecha 18 de agosto de 1978, reformada parcialmente el día 15 de marzo de 1984; no obstante, las disposiciones contenidas en los artículos 50, 51, 55, 58 y 69 de la presente Ley, entrarán en vigencia a partir de su publicación en la GACETA OFICIAL DE LA REPUBLICA DE VENEZUELA, a los efectos de la elección de los representantes de los órganos de los Poderes Públicos Municipales, en concordancia con lo establecido por la Ley Orgánica del Sufragio.

Unico. Quienes ejercen el cargo de Concejal en el período 1984-1989 y tengan su residencia en uno de los Municipios creados por segregación de otros, podrán ser postulados como Alcalde o Concejal en el Municipio originario para las Elecciones Municipales a celebrarse en 1989.

Dada, firmada y sellada en el Palacio Federal Legislativo, en Caracas a los nueve días del mes de agosto de mil novecientos ochenta y ocho. Año 178 de la Independencia y 129 de la Federación.

El Presidente,

REINALDO LEANDRO MORA

El Vicepresidente,

JOSE RODRIGUEZ ITURBE

Los Secretarios,

Héctor Carpio Castillo
José Rafael García

Palacio de Miraflores, en Caracas, a los veinte días del mes de septiembre de mil novecientos ochenta y ocho. Año 178 de la Independencia y 129 de la Federación.

Cúmplase,
(L. S.)

JAIME LUSINCHI

Refrendado.

El Ministro de Relaciones Interiores, SIMON ALBERTO CONSALVI

El Ministro de Relaciones Exteriores, GERMAN NAVA CARRILLO

El Ministro de Hacienda (E), EGLE ITURBE DE BLANCO

El Ministro Agricultura y Cría, WENCESLAO MANTILLA

El Ministro del Trabajo, JOSE ARNALDO PUIGBO MORALES

El Ministro de Transporte y Comunicaciones, VICENTE PEREZ CAYENA

El Ministro de Justicia, PEDRO ARTURO TORRES AGUDO

El Ministro de la Defensa, ITALO DEL VALLE ALLIEGRO

El Ministro de Fomento, HECTOR MENESES

El Ministro de Educación (E), GENARO MOSQUERA

El Ministro de Sanidad y Asistencia Social, FRANCISCO MONTBRUN

El Ministro de Energía y Minas, JULIO CESAR GIL GARCIA

El Ministro del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, GUILLERMO COLMENARES FINOL

El Ministro del Desarrollo Urbano, CESAR QUINTANA ROMERO

El Ministro de la Familia, VIRGINIA OLIVO DE CELLI

El Ministro de la Secretaría de la Presidencia, CARLOS CROES

El Ministro de Estado, HEBERTO URDANETA

El Ministro de Estado, JOSE FRANCISCO SUCRE FIGARELLA

El Ministro de Estado, TULIO ARENDS

El Ministro de Estado, LEOPOLDO SUCRE FIGARELLA

El Ministro de Estado, ANDRES EDUARDO BRITO MARTINEZ

III

INDICES

ÍNDICE POR MATERIAS DE LA LEY ORGANICA DE REGIMEN MUNICIPAL *

Los números remiten a los artículos de la Ley Orgánica y los que preceden al paréntesis corresponden al ordinal del artículo citado anteriormente

A

* El autor agradece a la abogada Diana Algernon la colaboración prestada en la elaboción de este Indice.

B

C

D

E

F

G

H

I

J

L

M

N

O

P

Q

R

S

T

U

V

Z

INDICE GENERAL

I

INTRODUCCION GENERAL AL REGIMEN MUNICIPAL

por Allan R. Brewer-Carías

II

TEXTO DE LA LEY

III

INDICES

ESTE LIBRO SE TERMINO DE
IMPRIMIR EL 9 DE NOVIEMBRE
DE MIL NOVECIENTOS OCHENTA
Y OCHO EN LAS PRENSAS
VENEZOLANAS DE EDITORIAL
ARTE, EN LA CIUDAD DE
CARACAS