

SOBRE EL RÉGIMEN MUNICIPAL EN VENEZUELA

Allan R. Brewer-Carías

Profesor de la Universidad Central de Venezuela

I. EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE LA DISTRIBUCIÓN VERTICAL DEL PODER PÚBLICO

En Venezuela, el Municipio es una institución política territorial de rango constitucional, que deriva de la distribución vertical del Poder Público que regula el artículo 136 de la Constitución (C.), “entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional.” Ello, por lo demás, es el fundamento de la forma federal que tiene el Estado, pero conformado con una estructura territorial en tres niveles de descentralización política: Nacional, Estatal y Municipal, cuyos órganos ejercen el Poder Público con competencias exclusivas, concurrentes y residuales.¹

El poder público municipal, por tanto, como poder público territorial tiene por misión, como lo indicaba el artículo 1º de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal de 2005 (en lo adelante: LOPPM), asegurar “el efectivo ejercicio de la participación protagónica del pueblo en los asuntos propios de la vida local, conforme a los valores de la democracia participativa, la corresponsabilidad social, la planificación, la descentralización y la transferencia a las comunidades y grupos vecinales organizados;” norma a la cual se agregó en la reforma de la Ley Orgánica de 2010,² “y a las comunas en su condición especial de entidad local, como a otras organizaciones del Poder Popular.”

El Municipio en Venezuela, por tanto, no es una demarcación territorial administrativa establecida dentro de la estructura de un Estado unitario, sino un nivel político territorial de rango constitucional, producto de un modelo de descentralización política el Estado adoptado, con su gobierno propio conformado por un órgano legislativo (Concejo Municipal) y una Administración Pública municipal (Alcalde). Los miembros de dichos órganos, en todo caso son electos mediante democráticamente mediante sufragio universal directo y secreto. El Municipio goza de autonomía y actúa como persona de derecho público territorial, como expresamente lo reconoce el artículo 168 C de la Constitución y lo repite el artículo 2 de la LOPPM.

El régimen jurídico de los Municipios, por supuesto, no sólo está establecido en las normas constitucionales básicas que les conciernen, disponiendo el mismo texto constitucional, en su artículo 169 que la organización de los municipios y demás entidades locales se deben regir por la Constitución, por las normas que para desarrollar los principios constitucionales establezcan las leyes orgánicas nacionales, y por las disposiciones legales que

1 Véase en general, sobre el Poder Público y la forma del Estado, Allan R. Brewer-Carías, “La descentralización política en la Constitución de 1999: Federalismo y Municipalismo (una reforma insuficiente y regresiva)” en *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, n° 138, Año LXVIII, enero-diciembre 2001, Caracas 2002, pp. 313-359; y publicado también en *Provincia, Revista Venezolana de Estudios Territoriales*, n° 7, julio-diciembre 2001, II Etapa, Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales (CIEPROL), Universidad de los Andes, Mérida, 2001, pp. 7-92; Allan R. Brewer-Carías, “Consideraciones sobre el régimen de distribución de competencias del Poder Público en la Constitución de 1999,” en Fernando Parra Aranguren y Armando Rodríguez García Editores, *Estudios de Derecho Administrativo. Libro Homenaje a la Universidad Central de Venezuela*, Tomo I, Tribunal Supremo de Justicia, Caracas 2001, pp. 107-136.

2 *Gaceta Oficial* N° 6.015 Extraordinario del 28 de diciembre de 2010. Antes de dicha Ley y bajo la vigencia de la Constitución de 1999 se había dictado la Ley Orgánica del Poder Público Municipal en 2005, *Gaceta Oficial* n° 38.204 de 8 de junio de 2005; reformada en noviembre de ese mismo año 2005, *Gaceta Oficial* n° 38.327 de 2 de diciembre de 2005; y luego en abril de 2006, *Gaceta Oficial* n° 5.806 Extra. de 10 de abril de 2006, reimpressa por error material en *Gaceta Oficial* n° 38.421 de 21 de abril de 2006.

en conformidad con aquellas dicten los Estados mediante sus consejos legislativos;. Esa previsión se repite en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal de 2010 (artículo 5), agregándose entre las fuentes que regulan a los Municipios, “las ordenanzas y demás instrumentos jurídicos municipales.” Estas son las llamadas a determinar “el régimen organizativo y funcional de los poderes municipales según la distribución de competencias” (art. 5.LOPPM) establecidas en la Constitución, en la Ley y en las leyes estatales.³

Desde cuándo se sancionó la Constitución de 1904,⁴ en la cual se reguló la autonomía municipal, la misma se asignó a niveles territoriales muy amplios y alejados del ciudadano. Dicha autonomía, en efecto, se otorgó los distritos que eran la división territorial primaria de los Estados de la Federación, de manera que fueron esas entidades territoriales las que fueron dotadas de “autonomía” como “municipalidades.”⁵ En cambio, los “municipios” que era la división territorial de dichos Distritos nunca tuvieron autonomía ni fueron por tanto realmente “municipios” en los términos de la Constitución. Esa situación perduró hasta 1989, cuando mediante la reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal,⁶ en definitiva quedaron eliminados los “distritos autónomos”⁷ como municipalidades, y los mismos comenzaron a funcionar como verdaderos “municipios” pero por supuesto en el territorio amplio de lo que antes eran los Distritos.

II. EL MUNICIPIO COMO LA UNIDAD POLÍTICA PRIMARIA EN EL TERRITORIO

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 168 de la Constitución de 1999, como se ha dicho, los municipios constituyen la *unidad política primaria de la organización nacional*, gozan de personalidad jurídica y *autonomía* dentro de los límites de la Constitución y de la

3 Dentro de todo ese sistema normativo, en todo caso, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia ha considerado que las leyes nacionales reguladoras de la materia municipal tienen primacía sobre las leyes de los Estados destinadas a regular los Municipios en cada Estado. Véase sentencia 618 del 2 de mayo de 2001, en *Revista de Derecho Público*, n° 85-88, Edit. Jurídica Venezolana, Caracas, 2001, pp. 199-200.

4 Artículo 7.3 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.

5 En tal sentido la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en sentencia 2651 de 2 de octubre de 2003, argumentó como sigue: “Debe recordarse que la división político administrativa de los estados venezolanos se basó tradicionalmente en la figura del Distrito, si bien éstos a su vez estaban integrados por municipios, carentes de personalidad jurídica. Así, la entidad de relevancia jurídico política era el Distrito y en él se asentaba el concejo municipal. Sin duda, se trataba de una situación anómala en la que los Distritos gozaban de la autonomía denominada municipal y el poder público lo ejercían a través de un órgano llamado concejo municipal, a la vez que existían unos municipios totalmente privados de poder, al ser sólo una circunscripción administrativa, sin relevancia política.” Véase en *Revista de Derecho Público*, n° 93-96, Edit. Jurídica Venezolana, Caracas, 2003, pp. 327 y ss.

6 Véase en *Gaceta Oficial* n° 4.054 Extra. del 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. A esta ley destinamos los comentarios publicados en Allan R. Brewer-Carías, “Introducción General al Régimen Municipal”, *Ley Orgánica de Régimen Municipal*, Edit. Jurídica Venezolana, Caracas, 1988.

7 La Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa en sentencia del 10 de mayo de 1984 declaró la nulidad de una Ley de División Político-Territorial del 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”, en *Revista de Derecho Público*, n° 19, Edit. Jurídica Venezolana, Caracas, 1984, p. 113.

ley,⁸ comprendiendo, la misma, la elección de sus autoridades, que deben conformar un gobierno propio que conforme a la Constitución *debe ser democrática y debe responder a la naturaleza propia del gobierno local* (art. 169);⁹ la gestión de las materias de su competencia; y la creación, recaudación e inversión de sus ingresos (art. 3, LOPPM). El artículo 2 de la LOPPM, exige a los mismos, que deben incorporar “la participación protagónica del pueblo a través de las comunidades organizadas, de manera efectiva, suficiente y oportuna, en la definición y ejecución de la gestión pública y en el control y evaluación de sus resultados” (art. 2). Ese carácter de “unidad política primaria de la organización nacional” de los Municipios deriva como cuestión de principio, como lo ha señalado la Sala Constitucional del Tribunal Supremo, del hecho de que por su nivel territorial sus “mecanismos de ejercicio del poder se encuentran más próximos a los ciudadanos,” de manera que “constituye el vínculo más estrecho entre el individuo y el centro de toma de decisiones,” razón por la cual, dijo la misma Sala Constitucional “es evidente que debe contar con ingresos propios suficientes que le garanticen a sus ciudadanos la prestación de unos servicios mínimos obligatorios, prestación esta que es esencial a su propia existencia”¹⁰.

Sin embargo, y aparte del verbalismo constitucional, lo cierto es que para que el Municipio pueda efectivamente ser esa “unidad política primaria de la organización nacional” tendría que estar muy cerca del ciudadano, que es la única forma de poder representar los intereses colectivos de los mismos, lo cual no se ha logrado en Venezuela. basta recordar que se trata de un país con casi un millón de kilómetros cuadrados de superficie y más de 25 millones de habitantes, pero que en cambio sólo tiene sólo 338 municipios, lo que significa un promedio de aproximadamente 71.000 habitantes por municipio.¹¹ Con un Municipio tan alejado del ciudadano, sin duda, es difícil que como lo dispone el artículo 7 de la LOPPM, el Municipio pueda llegar a ser efectivamente un “espacio primario para la participación ciudadana en la planificación, diseño, ejecución, control y evaluación de la gestión pública.” Por ello, la gran reforma política democrática aún pendiente en Venezuela, está, no en el establecimiento de un marco legislativo formal sobre municipio y participación, sino en el desarrollo de una efectiva municipalización del territorio, que permita la posibilidad real de participar.

Conforme a lo antes señalado, por tanto, más importante para la participación en cuanto a la creación de un municipio, tendría que ser la existencia de una comunidad con vínculos permanentes de vecindad, es decir, como lo indica el artículo 10,1 de la Ley Orgánica, de “una población asentada establemente en un territorio determinado, con vínculos de vecindad permanente”; que la “capacidad para generar recursos propios suficientes para atender los gastos de gobierno y administración general, y proveer la prestación de los servicios mínimos obligatorios” como también lo precisa el mismo artículo 10,3 de la Ley

8 Véanse nuestras propuestas para la reforma hacia un “Nuevo Municipalismo” en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente (Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente)*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1999, tomo I, pp. 164 a 169; y los comentarios críticos al proyecto constitucional en *idem*, tomo II, pp. 230 y ss.

9 Véase en general sobre el régimen municipal en la Constitución, Argenis Urdaneta, “El poder público municipal en el Estado federal descentralizado”, *El Derecho Público a comienzos del siglo XXI. Estudios homenaje al Profesor Allan R. Brewer-Carías*, t. I, Universidad Central de Venezuela y Thompson-Civitas, Madrid, 2003, pp. 731-744.

10 Véase sentencia 618 del 2 de mayo de 2001, Caso: Municipio Simón Bolívar, Estado Zulia, *Revista de Derecho Público*, n° 85-88, Edit. Jurídica Venezolana, Caracas, 2001, p. 199.

11 Ello contrasta, no sólo con la situación Europea donde el promedio de habitantes por municipio, como en Francia llega a 1.600, sino en América latina, donde por ejemplo, en Argentina hay 1.617 municipios con 22.800 habitantes de promedio; en Brasil, hay 5.581 municipios pero con un promedio de 30.100 habitantes; en Guatemala hay 324 municipios con un promedio de 33.950 habitantes; en Nicaragua hay 143 municipios con un promedio de 34.965 habitantes; en Colombia hay 1.068 municipios, con un promedio de 39.325 habitantes, en México hay 2.418 municipios, con un promedio de 40.000 habitantes; en Chile hay 340 municipios con un promedio de 44.117 habitantes. Véase Allan R. Brewer-Carías, “El municipio, la descentralización política y la democracia” en *XXV Congreso Iberoamericano de municipios*, Guadalajara, México, 23 al 26 de octubre del 2001, México, 2003, pp. 53-61.

Orgánica, con el agregado limitante y centralista, de que “a los efectos del cumplimiento de este requisito, deberá constar en acta la opinión favorable del órgano rector nacional en la materia de presupuesto público” así como “la opinión del consejo de planificación y coordinación de políticas públicas”, debidamente motivada en la que se deben “determinar los efectos socioeconómicos en el o los municipios que resulten segregados” (art. 10,3).¹²

La Ley Orgánica de 2010, además, ha establecido otras limitantes a la posibilidad de creación de municipios por los consejos legislativos de los estados, que lo alejan aún más del ciudadano, al disponer un límite poblacional mínimo de 10.000 habitantes, aún cuando en forma imprecisa Al agregar que el municipio debe tener “un centro poblado no menor a la media poblacional de los municipios preexistentes en el estado, excluidos los dos de mayor población. Este requisito deberá ser certificado por el servicio nacional de estadística. En caso de no existir otro municipio en esa entidad para hacer comparación, se requerirá de una población no menor de diez mil habitantes” (art. 10,2). Ello, en contra del avance que al menos normativamente se había logrado en la Ley Orgánica de 1989, donde se estableció la posibilidad de establecer un municipio, aun con una población menor, cuando lo justificara “la existencia de un grupo social asentado establemente con vínculos de vecindad permanentes”.

Ahora bien, siendo el Municipio constitucionalmente la unidad política primaria dentro de la organización pública nacional (art. 168), la reforma del régimen local lo que debía perseguir era convertirlo efectivamente en tal unidad primaria para asegurar la participación ciudadana. Sin embargo, en los últimos ocho años, el régimen autoritario en Venezuela, sin reformar la Constitución, lo que ha hecho es establecer un sistema institucional centralizado para la supuesta participación popular, denominado “del Poder Popular”, en paralelo e ignorando la propia existencia del régimen municipal, en el cual se concibe a la “comunidad” fuera del Municipio, organizada en “consejos comunales” y “comunales” supuestamente “en el marco constitucional de la democracia participativa y protagónica”; a cuyo efecto se comenzó en 2006, se sancionó la Ley de los Consejos Comunales¹³, luego reformada en 2009,¹⁴ regulándose como “instancias de participación, articulación e integración entre las diversas organizaciones comunitarias, grupos sociales y los ciudadanos”. Y así, se han venido estableciendo dichos Consejos en sustitución de lo que fueron las Asociaciones de Vecinos que reguló la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1989, pero esta vez sin relación alguna con los Municipios, suplantándolos en su rol constitucional, para supuestamente permitir “al pueblo organizado ejercer directamente la gestión de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades y

12 Esa visión centralizante, por lo demás, la adoptó la Sala Constitucional del Tribunal Supremo en 2001, al llega a la “inequívoca conclusión de que todo municipio debe poseer, como elementos esenciales de su existencia, los siguientes: un territorio claramente delimitado, una cantidad poblacional que amerite su existencia, un centro de población que funja de asiento permanente del gobierno local, un gobierno elegido democráticamente y una capacidad racional para autosatisfacer las necesidades del colectivo que se desarrolla bajo su jurisdicción, es decir, en términos de finanzas públicas, suficiencia presupuestaria (una relación coherente entre los ingresos y gastos que fomenta el desarrollo de la entidad, atendiendo a sus propias necesidades)” considerando en consecuencia que “la ausencia de uno cualesquiera de ellos, trae como consecuencia la violación de los postulados constitucionales previstos en los artículos 168 y 169 de la Carta Magna y, por ende, la legislación estatal que incurre en dicha violación (ley creadora de los municipios) resulta nula de nulidad absoluta. Véase la sentencia No. 618 de 2 de mayo de 2001 Véase en *Revista de Derecho Público*, n° 85-88, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2001, pp. 199 y ss.

13 Véase en *Gaceta Oficial* n° 5.806 Extraordinaria del 10 de abril de 2006. Véase Allan R. Brewer-Carías, “El inicio de la desmunicipalización en Venezuela: La organización del Poder Popular para eliminar la descentralización, la democracia representativa y la participación a nivel local”, en *AIDA, Opera Prima de Derecho Administrativo. Revista de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo*, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Estudios Superiores de Acatlán, Coordinación de Postgrado, Instituto Internacional de Derecho Administrativo “Agustín Gordillo”, Asociación Internacional de Derecho Administrativo, México, 2007, pp. 49 a 67.

14 Véase en *Gaceta Oficial* N° 39.335 de 28-12-2009. Véase los comentarios a esta Ley en Allan R. Brewer-Carías, *Ley Orgánica de los Consejos Comunales*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2010.

aspiraciones de las comunidades en la construcción de una sociedad de equidad y justicia social” (art. 2). En dichos Consejos Comunales, se ubicaron las Asambleas de Ciudadanos como la instancia primaria para el ejercicio del poder, la participación y el protagonismo popular, cuyas decisiones son de carácter vinculante para el consejo comunal respectivo(art. 4,5).

Con esta Ley de los Consejos Comunales, se comenzó a producir en Venezuela un inconstitucional proceso de desmunicipalización de la participación ciudadana, sustituyéndose al Municipio como la unidad política primaria en la organización nacional que exige la Constitución, por un sistema de entidades sin autonomía ni gobierno democrático que se denominan del Poder Popular o del Estado Comunal (Consejos Comunales), directamente vinculadas y dependientes, en un esquema centralizado del poder, del más alto nivel del Poder Ejecutivo Nacional, el Presidente de la República, mediante un Ministerio del Ejecutivo Nacional.

III. LA AUTONOMÍA MUNICIPAL

Los municipios, como se ha dicho, como entes político territoriales, de acuerdo con el artículo 168 C. gozan de autonomía¹⁵ “dentro de los límites de esta Constitución y de la Ley”; por lo que el artículo 2 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal también dispone que los mismos “ejercen sus competencias de manera autónoma, conforme a la Constitución y la ley”. Esta autonomía municipal, conforme al mismo artículo 168 C., comprende, 1. La elección de sus autoridades; 2. La gestión de las materias de su competencia; y 3. La creación, recaudación e inversión de sus ingresos¹⁶; lo que precisa el artículo 3 de la Ley Orgánica, indicando que “es la facultad que tiene el Municipio para elegir sus autoridades, gestionar las materias de su competencia, crear, recaudar e invertir sus ingresos, dictar el ordenamiento jurídico municipal, así como organizarse con la finalidad de impulsar el desarrollo social, cultural y económico sustentable de las comunidades y los fines del Estado”.

Teniendo su fuente en la Constitución, esta autonomía solo debería estar limitada por lo que la propia Constitución dispone, siendo una contradicción la previsión en la misma, el remitir a la “ley” para establecer dichos límites, que además podría ser tanto nacional como estatal. Ello ha permitido a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo afirmar, en contra del espíritu de la Constitución, que supuestamente “la intención que proyecta la Constitución vigente, no es la de consagrar la autonomía municipal con carácter absoluto sino relativo, es decir, dentro del marco de los principios y limitaciones establecidas en la propia Constitución y en las leyes nacionales y en las leyes estatales habilitadas para desarrollar el contenido de las normas constitucionales, debiendo esas leyes, por sobre todo, conservar y respetar ciertos “principios rectores” establecidos en el Texto Fundamental,” agregando que por ejemplo, la libre gestión de las materias de su competencia que garantiza la Constitución a los municipios, no es más que “una *libertad condicionada*, no sólo por las

15 Véase, José L. Villegas Moreno, “La autonomía local y su configuración en la Constitución venezolana de 1999”, en *El Derecho Público a comienzos del Siglo XXI. Estudios Homenaje al Profesor Allan R. Brewer-Carías*, t. I, Universidad Central de Venezuela, Thompson-Civitas Ediciones, Madrid, 2003, pp. 715-729.

16 Como lo ha señalado la Sala Constitucional en la mencionada sentencia 618 del 2 de mayo de 2001: “Esa autonomía municipal contiene tres aspectos, a saber: a) Político: en tanto se autogobierna por la elección de sus autoridades por parte de los ciudadanos que conviven en su jurisdicción, mediante los mecanismos democráticos previstos en la Constitución y la ley; b) Normativo: en el sentido de que tienen capacidad para dictar su propio ordenamiento jurídico en las materias que le han sido atribuidas constitucionalmente, sean estas materias exclusivas o concurrentes con otro ente político territorial (República y estados); y, c) Financiero: toda vez que la Constitución precisó las distintas fuentes de ingresos con las que cuenta el gobierno municipal para llevar a cabo su gestión, teniendo la posibilidad de invertir dichos ingresos según las prioridades que determine la realidad de cada municipio, sin injerencia del poder nacional y poder estatal, con la excepción de la inversión de los ingresos provenientes del Situado Constitucional, puesto que estos se invierten coordinadamente con planes desarrollados por los estados”, *Revista de Derecho Público*, nº 85-88, Edit. Jurídica Venezolana, Caracas, 2001, pp. 199 y ss.

limitaciones que directamente impone el Constituyente sino por todas aquellas que pueda imponer el legislador nacional, y los legisladores estatales al ejercicio de la autonomía municipal, de acuerdo con las normas de la propia Constitución y dentro de los límites por ella indicados”¹⁷.

En todo caso, dentro de estas limitaciones, el artículo 4 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, precisa que corresponde a los municipios en ejercicio de dicha autonomía, lo siguiente: 1. Elegir sus autoridades, es decir, de los miembros de los Concejos Municipales y del Alcalde municipal; 2. Crear parroquias y otras entidades locales; 3. Crear instancias, mecanismos y sujetos de descentralización, conforme a la Constitución y la ley; 4. Asociarse en mancomunidades y demás formas asociativas intergubernamentales para fines de interés público determinados; 5. Legislar en materia de su competencia, y sobre la organización y funcionamiento de los distintos órganos del municipio; 6. Gestionar las materias de su competencia; 7. Crear, recaudar e invertir sus ingresos; 8. Controlar, vigilar y fiscalizar los ingresos, gastos y bienes municipales, así como las operaciones relativas a los mismos; 9. Impulsar y promover la participación ciudadana, en el ejercicio de sus actuaciones. 10. Las demás actuaciones relativas a los asuntos propios de la vida local conforme a su naturaleza.

Todo ello implica que la autonomía municipal comprende una autonomía política, una autonomía normativa, una autonomía organizativa, una autonomía tributaria y una autonomía administrativa; siendo la garantía más general de dicha autonomía, frente a los otros poderes públicos del Estado, que los actos jurídicos dictados por los municipios no están sujetos a revisión ni intervención de parte de los otros órganos del poder público estatal o nacional, excepto del poder judicial mediante sus potestades de control de constitucionalidad y ilegalidad que ejercen la Jurisdicción Constitucional y la Jurisdicción Contencioso Administrativa¹⁸.

La autonomía política implica que el Municipio sólo puede estar gobernado por sus autoridades electas mediante sufragio universal, directo y secreto, que son los miembros de los Concejos Municipales y los Alcaldes. La autonomía normativa implica que los Concejos Municipales tienen potestad de dictar sus leyes locales¹⁹ u ordenanzas municipales en los asuntos de su competencia, que el artículo 54,1 de la Ley Orgánica define como “actos que sancionan los concejos municipales para establecer normas con carácter de ley municipal, de aplicación general sobre asuntos específicos de interés local. La autonomía tributaria implica que los Municipios son los que pueden establecer y regular los tributos municipales, los cuales conforme al artículo 179.2 de la Constitución son “los impuestos sobre actividades económicas de industria, comercio, servicios, o de índole similar, con las limitaciones establecidas en esta Constitución; los impuestos sobre inmuebles urbanos, vehículos, espectáculos públicos, juegos y apuestas lícitas, propaganda y publicidad comercial; y la contribución especial sobre plusvalías de las propiedades generadas por cambios de uso o de intensidad de aprovechamiento con que se vean favorecidas por los

17 Véase la sentencia No. 2.257 del 13 de noviembre de 2001, en *Revista de Derecho Público*, n° 85-88, Edit. Jurídica Venezolana, Caracas, 2001, pp. 202 y ss. Véase igualmente sobre la autonomía limitada del Municipio: sentencia del 13 de noviembre de 1989, caso: *Herberto Contreras Cuenca*, en *Revista de Derecho Público*, n° 83, Edit. Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, pp. 199 y ss.

18 Véase la sentencia No. 2.257 del 13 de noviembre de 2001, en *Revista de Derecho Público*, n° 85-88, Edit. Jurídica Venezolana, Caracas, 2001, p. 199.

19 Véase Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1939-1974 y Estudios de Derecho Administrativo*, t. II, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1976, pp. 278 y ss. Véase además, sentencia n° 886 de 13 de mayo de 2004 (caso: *Impugnación de la ordenanza de Impuestos sobre Juegos y Apuestas dictada por el municipio Iribarren del Estado Lara, de 19-10-1994*), en *Revista de Derecho Público*, n° 98-99, Edit. Jurídica Venezolana, Caracas, 2004, pp. 186-187. Véase también la sentencia No. 1535 de 10 de junio de 2003 de la Sala Constitucional (caso: *Impugnación de la ordenanza sobre Juegos y Apuestas Lícitas del concejo municipal del Municipio Junín del Estado Táchira*), *Revista de Derecho Público*, n° 93-96, Edit. Jurídica Venezolana, Caracas, 2003, p. 233

planes de ordenación urbanística.” Y la autonomía administrativa se refiere a la libre gestión de los asuntos de su competencia (art. 168.2 C.), lo que implica la posibilidad de las autoridades municipales de invertir los ingresos municipales en la forma como lo juzguen conveniente, sin intervención alguna del poder nacional o del poder estatal.

Sobre esto último, sin embargo, una limitación a esta libertad de gestión se puede deducir de los ingresos derivados del llamado “situado constitucional,” que es la partida del Presupuesto Nacional regulada en el artículo 167,4 C., por un monto equivalente a un máximo del veinte por ciento del total de los ingresos ordinarios estimados anualmente por el Fisco Nacional, y que se debe distribuir entre los Estados de la Federación y el Distrito Capital, regulándose en dicha norma que los estados deben asegurar a sus municipios, en cada ejercicio fiscal, una participación no menor del 20% del situado y de los demás ingresos ordinarios del respectivo estado; disponiendo además, que la ley nacional debe establecer los principios, normas y procedimientos que deben propender “a garantizar el uso correcto y eficiente de los recursos provenientes del situado constitucional y de la participación municipal en el mismo.” La normativa legal en esta materia se estableció en la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del poder público de 1989²⁰, en la cual se agregó que el “situado municipal” sería distribuido entre los municipios del estado respectivo, estableciendo en su artículo 138 que dicho situado municipal comprende: 1. Una cantidad no menor al veinte por ciento (20%) de la correspondiente al respectivo estado en el presupuesto de los ingresos ordinarios del Fisco Nacional; 2. Una participación no menor del veinte por ciento (20%) de los demás ingresos ordinarios del mismo estado. La norma agrega, además, que la distribución del situado entre los municipios de cada estado se hará conforme a los siguientes parámetros: cuarenta y cinco por ciento (45%) en partes iguales, cincuenta por ciento (50%) en proporción a la población de los municipios y cinco por ciento (5%) en proporción a su extensión territorial.

Por último, debe señalarse que la garantía constitucional de la autonomía de los municipios, como se dijo, derivada de la distribución vertical del poder público que caracteriza la forma federal del Estado, está en la previsión de que “los actos de los municipios no podrán ser impugnados sino por ante los tribunales competentes de conformidad con la Constitución y con la ley” (art. 168); garantía que se repite en la Ley Orgánica (art. 4). 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 (art. 289,1 C.), “sin perjuicio de las facultades que se atribuyan a otros órganos, como las contralorías municipales.

IV. LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES

Siguiendo la orientación del artículo 178 C., el artículo 56 LOPPM enumera como “competencias propias” de los municipios, las siguientes:

1. El gobierno y administración de los *intereses propios de la vida local*.
2. La gestión de las materias que la Constitución y las leyes nacionales les confieran *en todo lo relativo a la vida local*, en especial, la ordenación y promoción del desarrollo económico y social, la dotación y prestación de los servicios públicos domiciliarios, la aplicación de la política referente a la materia inquilinaria, la promoción de la participación ciudadana y, en general, el mejoramiento de las condiciones de vida de la comunidad en las áreas siguientes:
 - a. La ordenación territorial y urbanística; el servicio de catastro; el patrimonio histórico; la vivienda de interés social; el turismo local; las plazas, parques y

- jardines; los balnearios y demás sitios de recreación; la arquitectura civil; la nomenclatura y el ornato público.
- b. La vialidad urbana, la circulación y ordenación del tránsito de vehículos y personas en las vías municipales y los servicios de transporte público urbano.
 - c. Los espectáculos públicos y la publicidad comercial en lo relacionado con los intereses y fines específicos del municipio.
 - d. La protección del ambiente y la cooperación en el saneamiento ambiental; la protección civil y de bomberos; y el aseo urbano y domiciliario, incluidos los servicios de limpieza, recolección y tratamiento de residuos.
 - e. La salubridad y la atención primaria en salud; los servicios de protección a la primera y segunda infancia, a la adolescencia y a la tercera edad; la educación preescolar; los servicios de integración familiar de las personas con discapacidad al desarrollo comunitario; las actividades e instalaciones culturales y deportivas; los servicios de prevención y protección, vigilancia y control de los bienes; y otras actividades relacionadas.
 - f. Los servicios de agua potable, electricidad y gas doméstico; de alumbrado público, alcantarillado, canalización y disposición de aguas servidas;²¹ de mataderos, cementerios, servicios funerarios, de abastecimiento y mercados²¹.
 - g. La justicia de paz; la atención social sobre la violencia contra la mujer y la familia, la prevención y protección vecinal y los servicios de policía municipal, conforme a la legislación nacional aplicable.
 - h. La organización y funcionamiento de la administración pública municipal y el estatuto de la función pública municipal.
 - i. Las demás relativas a la vida local y las que le atribuyan la Constitución y las leyes nacionales y estatales.

De esta larga enumeración, en general puede señalarse que las competencias indicadas por supuesto no son materias de la competencia exclusiva de los Municipios, sino que en realidad, en su mayoría, son competencias concurrentes con los órganos del poder nacional y el de los estados, por lo que el artículo 55 de la LOPPM las clasifica en “propias, concurrentes, descentralizadas y delegadas”. En realidad, de la enumeración son sólo competencias municipales propias, los aspectos de dichas materias que sean *relativos a la vida local*,²² o que sólo incumben al municipio.²³

De la enumeración de competencias municipales, deben destacarse, entre las más importantes, las siguientes:

Primero, está la competencia en materia de ordenación territorial y urbano, para lo cual el artículo 61 LOPPM dispone que cada municipio, según sus peculiaridades, debe tener un plan local de desarrollo urbano mediante el cual se debe regular el uso y aprovechamiento

21 Véase Víctor R. Hernández-Mendible, “El régimen de los servicios públicos municipales: especial referencia a los servicios públicos domiciliarios”, en *Temas de Derecho Administrativo. Libro Homenaje a Gonzalo Pérez Luciani*, vol. II, Tribunal Supremo de Justicia, Caracas, 2002, pp. 961-1030.

22 Así lo ha ratificado la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo en sentencia n° 1090 de 11 de mayo de 2000, al considerar incluso que “la competencia de los municipios es residual; todo aquello que no sea competencia del poder nacional, propiamente dicho, será competencia de los municipios. Y, por cuanto las materias referentes a la vida local no se encuentran reservadas al poder nacional, es lógico y necesario pensar que es materia de competencia municipal”; en *Revista de Derecho Público*, n° 82, Edit. Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, p. 349. Véase además, la sentencia n° 329 de 04 de mayo de 2000 de la Sala Constitucional en *Revista de Derecho Público*, n° 82, Edit. Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, p. 382.

23 De ello dedujo la Sala Constitucional que es entonces que puede entenderse que “en la actualidad, hay materias que no corresponden a los intereses peculiares del municipio, especialmente aquellas que no guardan relación con sus bienes e ingresos ni con las materias propias de la vida local, como las referidas al urbanismo, abastos, circulación, cultura, salubridad, asistencia social, institutos populares de crédito, turismo y policía municipal y por ello, siendo estas materias de tal importancia y naturaleza debían quedar reservadas al poder nacional.” Véase la sentencia No. 2257 de 13 de noviembre de 2001, en *Revista de Derecho Público*, n° 85-88, Edit. Jurídica Venezolana, Caracas, 2001, pp. 205 y ss.

del suelo según las directrices contenidas en el plan nacional de ordenación urbanística, y en concordancia con el plan de desarrollo económico y social señalado en el artículo 60. Este plan debe ser aprobado por el concejo municipal (art. 95,3 LOPPM), y además de contener la ordenación del territorio municipal, debe hacer una clasificación de los suelos y sus usos, y debe regular los diferentes usos y niveles de intensidad de los mismos, definir los espacios libres y de equipamiento comunitario, adoptar las medidas de protección del medio ambiente, de conservación de la naturaleza y del patrimonio histórico, así como la defensa del paisaje y de los elementos naturales. A los efectos del plan de ordenación urbanística, por supuesto, la competencia en materia de servicio de catastro es fundamental (art. 56.2.a LOPPM). El plan debe contener además, si fuere necesario, la determinación de las operaciones destinadas a la renovación o reforma interior de las ciudades.

En este contexto la Ley Orgánica del Poder Público Municipal atribuye a los municipios en el artículo 61, la competencia para adoptar un plan local de desarrollo urbano mediante el cual se debe regular el uso y aprovechamiento del suelo según las directrices contenidas en el plan nacional de ordenación urbanística, y en concordancia con el plan de desarrollo económico y social; correspondiendo a la autoridad municipal la gestión del urbanismo en cada Municipio, conforme a la Ley Orgánica para la planificación y gestión de la ordenación del territorio (LOPGOT)²⁴, que derogó, sustituyó y refundió en un solo texto la normativa de las antes mencionadas Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio de 1983 y a la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística de 1987. Conforme a esta Ley Orgánica, la autoridad municipal en materia de planificación y gestión de la ordenación del territorio, es ejercida por las alcaldías y los concejos municipales de cada municipio, según corresponda, regulándose como planes municipales los de Ordenación del Territorio, de Desarrollo Urbano Local y los especiales.

Segundo, se destaca la competencia municipal en materia de servicios públicos municipales, y que abarca, en primer lugar, el servicio público de transporte público urbano de pasajeros, (artículo 56.2.b LOPPM), con potestad para regularlo, otorgar las concesiones y establecer la fijación de tarifas. En este último aspecto, sin embargo, ello sería sin perjuicio de las competencias que pueden atribuirse por ley 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. En esta materia, además la Ley de Tránsito y Transporte Terrestre²⁵ precisa que corresponde al poder público municipal, en materia de transporte terrestre, “la prestación del servicio de transporte público de pasajeros urbano y, suburbano, interurbano, periférico y metropolitano, en el ámbito de su circunscripción y en los términos que establezca la ley y los reglamentos” (art. 6); configurándose como autoridades administrativas del transporte terrestre, además del Ministerio de Infraestructura y el Instituto Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre, a nivel nacional, las autoridades administrativas con competencia en los estados y en los municipios, en el ámbito de sus respectivas circunscripciones (art. 13). En los municipios, por tanto, el servicio de transporte público de pasajeros se puede prestar directamente por la autoridad municipal o por personas naturales o jurídicas debidamente autorizadas (art. 7) por la misma, a la cual además corresponde establecer el régimen tarifario (art. 77).

En segundo lugar, conforme al artículo 56.2.f LOPPM, está el servicio de alumbrado público, a cuyo efecto, la Ley del Servicio Eléctrico²⁶, dispone entre las competencias de los municipios, el asegurar un servicio adecuado de alumbrado público en su jurisdicción, directa o indirectamente; y en este último caso debe garantizar la debida remuneración del servicio a la empresa que lo suministre (art. 42.2). Por su parte, la Ley de armonización y coordinación de competencias de los poderes públicos nacional y municipal para la

24 Véase en *Gaceta Oficial* n° 38.264 del 2 de septiembre de 2005.

25 Véase en *Gaceta Oficial* n° 37.332 del 26 de noviembre de 2001.

26 Véase en *Gaceta Oficial* n° 5.568 Extra. del 31 de diciembre de 2001.

prestación de los servicios de distribución de gas con fines domésticos y de electricidad²⁷, ratificó que es de la competencia exclusiva del poder público municipal el servicio de alumbrado público dentro de su ámbito territorial, bajo la modalidad que se estime más conveniente para los intereses de la comunidad (art. 4)..

En tercer lugar, está el servicio de abastecimiento y mercados regulado en el artículo 56.2.f LOPPM que atribuye al municipio competencia en dicha materia, como tradicionalmente se ha previsto. Sin embargo, a pesar de que es una competencia esencial en los municipios rurales y para las poblaciones que lo conforman, como por ejemplo es la competencia en materia de “mataderos,” en los grandes municipios urbanos, 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.

En cuarto lugar, está la competencia municipal en materia de servicios públicos domiciliarios, que se refieren al suministro de agua potable (suministro de agua, art. 64 LOPPM), de electricidad y de gas (art. 56.2.f LOPPM). Estos servicios, conforme se establece en el artículo 63 LOPPM, deben ser prestados directamente por los municipios o mediante alguna forma de contratación, con sujeción al régimen general que se establezca en la correspondiente ley nacional.²⁸ Debe además indicarse que el artículo 156.29 C. atribuye al poder nacional competencia en materia de “el régimen general de los servicios públicos domiciliarios y en especial, electricidad, agua potable y gas,”²⁹ aún cuando la exclusividad de la competencia nacional en esta materia, sólo se refiere al “régimen general” de los servicios, pero no al régimen particular y a la prestación que puede corresponder a los estados (art. 164.8) y municipios (178.6). En relación con estos servicios públicos, los mismos han sido objeto de regulaciones específicas en leyes nacionales. En cuanto al servicio de agua potable, la Ley Orgánica para la prestación de los Servicios de Agua Potable y de Saneamiento,³⁰ dictada con el objeto de regular la prestación de dichos servicios públicos y de establecer el régimen de fiscalización, control y evaluación de los mismos. y promover su desarrollo en beneficio general de los ciudadanos, de la salud pública, la preservación de los recursos hídricos y la protección del ambiente y en concordancia con la política sanitaria y ambiental que en esta materia dicte el poder ejecutivo nacional y con los planes de desarrollo económico y social de la Nación (art. 1). Dicha Ley atribuyó en su artículo 11 a los municipios la prestación y el control dichos servicios, a cuyo efecto, y en particular, deben prestar directamente o a través de terceros, de manera eficiente los servicios de agua potable y de saneamiento, de acuerdo con las políticas, estrategias y normas fijadas por el poder ejecutivo nacional, lo cual deben reglamentar mediante la respectiva ordenanza. Además, el artículo 12 de dicha Ley dispone, que a los fines de la prestación de los servicios de agua potable o de saneamiento, los municipios deberán establecer la correspondiente mancomunidad o asociación más conveniente con otros municipios con los cuales estén relacionados por criterios técnicos, económicos o de solidaridad regional, de conformidad con la ley y su reglamento.

27 Véase *Gaceta Oficial* n° 37.319 del 7 de noviembre de 2001.

28 Incluso, la Sala Constitucional ha considerado que el poder nacional es el competente para el establecimiento del régimen tarifario de dichos servicios públicos. Véase las sentencias de la Sala Constitucional n° 2257 de 13 de noviembre de 2001, en *Revista de Derecho Público* n° 85-88, Edit. Jurídica Venezolana, Caracas, 2001, pp. 205 y ss; y n° 2641 del 1 de octubre de 2003, en *Revista de Derecho Público* n° 93-96, Edit. Jurídica Venezolana, Caracas, 2003, pp. 337 y ss.

29 Véase decreto ley n° 1.507, de la Ley de armonización y coordinación de competencias de los poderes públicos nacional y municipal para la prestación de los servicios de distribución de gas con fines domésticos y de electricidad en *Gaceta Oficial* n° 37.319 del 7 de noviembre de 2001; Ley n° 75. Ley Orgánica para la prestación de los servicios de agua potable y de saneamiento en *Gaceta Oficial* n° 5.568 Extra. del 31 de diciembre de 2001; Ley Orgánica del servicio eléctrico (Ley n° 78) en *Gaceta Oficial* n° 5.568 Extra. del 31 de diciembre de 2001.

30 Véase *Gaceta Oficial* n° 5.568 Extra. del 31 de diciembre de 2001.

En materia de servicios eléctricos, la Ley Orgánica del Servicio Eléctrico³¹, atribuye a los municipios competencia para promover la prestación del servicio eléctrico en el área de su jurisdicción; y fiscalizar la calidad del servicio eléctrico en su jurisdicción, con base en las normas que a tal efecto dicte la Comisión Nacional de Energía Eléctrica. (art. 42). Por otra parte, en la Ley de armonización y coordinación de competencias de los poderes públicos nacional y municipal para la prestación de los servicios de distribución de gas con fines domésticos y de electricidad³², dictada un mes antes que la anteriormente comentada, con la finalidad adecuar el régimen, organización, funcionamiento y condiciones para la prestación eficaz y eficiente de los servicios públicos de distribución de gas con fines domésticos y de electricidad, al régimen legal aplicable, estableció en su artículo 4 que la competencia del poder público municipal en materia de prestación del servicio de distribución de gas con fines domésticos y de electricidad, consiste en: promover y asegurar la prestación, el mantenimiento, el mejoramiento y la ampliación de los servicios de distribución de gas con fines domésticos y de electricidad en su ámbito territorial, en armonía con el régimen general y con la ordenación de la actividad de distribución establecida por el poder público nacional. En la misma Ley de armonización se asignó a los municipios competencia para otorgar las concesiones para la prestación del servicio de distribución de electricidad y gas con fines doméstico, a través de la mancomunidad que se constituya, cuando el área de servicio o región de distribución comprenda el ámbito territorial de más de un municipio, previo acuerdo con el poder público nacional sobre las modalidades y condiciones de la concesión. En estos casos, la mancomunidad debe estar conformada por todos los municipios que se encuentren comprendidos en el área de servicio para la distribución de electricidad o en la región de distribución de gas definidas por el poder público nacional (art. 4).

En quinto lugar, está el servicio público de alcantarillado, regulado en el artículo 56.2.f LOPPM, que corresponde a los municipios, junto con los servicios de canalización y disposición de aguas servidas, y que el artículo 64 LOPPM identifica como servicios de tratamiento de las aguas residuales. Esta materia se ha regulado en la antes mencionada Ley Orgánica para la Prestación de los Servicios de Agua Potable y de Saneamiento³³, dictada con el objeto regular la prestación de dichos servicios públicos y de establecer el régimen de fiscalización, control y evaluación de tales servicios y promover su desarrollo, en beneficio general de los ciudadanos, de la salud pública, la preservación de los recursos hídricos y la protección del ambiente y en concordancia con la política sanitaria y ambiental que en esta materia dicte el poder ejecutivo nacional y con los planes de desarrollo económico y social de la Nación (art. 1). Las competencias municipales en esta materia, son las que se refieren al saneamiento y tratamiento de aguas servidas, a lo que antes nos hemos referido.

En sexto están los servicios públicos de aseo urbano y domiciliario, incluidos los servicios de limpieza, recolección y tratamiento de residuos regulados en el artículo 56.2.d LOPPM, que también corresponden a los municipios. En este último caso, sin embargo la competencia municipal debe ejercerse de acuerdo a lo que se ha establecido en la Ley de residuos y desechos sólidos de 2004, dictada con el objeto de establecer y aplicar un régimen jurídico a la producción y gestión responsable de los residuos y desechos sólidos, cuyo contenido normativo y utilidad práctica debe generar la reducción de los desperdicios al mínimo, y evitar situaciones de riesgo para la salud humana y calidad ambiental. La Ley constituye una ley de bases, que distribuye la competencia entre los tres niveles de gobierno territorial³⁴.

31 Véase *Gaceta Oficial* n° 5.568 Extra. del 31 de diciembre de 2001.

32 Véase *Gaceta Oficial* n° 37.319 del 7 de noviembre de 2001.

33 Véase *Gaceta Oficial* n° 5.568 Extra. de 31 de diciembre de 2001.

34 Véase Ley de residuos y desechos sólidos, *Gaceta Oficial* n° 38.068 de 18 de noviembre de 2004.

En particular, en cuanto, a las competencias del municipio la protección del ambiente y la cooperación con el saneamiento ambiental, especialmente en lo atinente al servicio de aseo urbano y domiciliario, comprendidas todas las fases de gestión de los residuos y desechos sólidos, el artículo 14 de la Ley le asigna, entre otras, las atribuciones de prestar directamente o a través de terceros, de manera eficiente los servicios comprendidos dentro de cada una de las etapas de gestión de los residuos y desechos sólidos, de acuerdo con las políticas, estrategias y normas fijadas por el Ejecutivo nacional; establecer las condiciones, modalidades y términos específicos conforme a los cuales se realizará el manejo integral de los residuos y desechos sólidos, con base en la presente ley y su reglamento; regular la gestión integral de los residuos y desechos sólidos mediante la respectiva normativa municipal, con base en la ley y su reglamento.

En séptimo lugar, están los servicios de la protección civil y de bomberos regulados en el artículo 56.2.d LOPPM, que también corresponden a los municipios. Por ello, el artículo 66 LOPPM les atribuye, en especial, la protección y defensa civil, la prevención y extinción de incendios, la prevención y acción inmediata en caso de accidentes naturales o de otra naturaleza, como inundaciones, terremotos, epidemias u otras enfermedades contagiosas, conforme a la ley (art. 66). La materia, sin embargo, vinculada a las actividades de protección ciudadana también es de competencia concurrente. En efecto, el artículo 55 C. garantiza el derecho de toda persona a la protección por parte del Estado, a través de los órganos de seguridad ciudadana regulados por ley, frente a situaciones que constituyen amenaza, vulnerabilidad o riesgo para la integridad física de las personas, sus propiedades, el disfrute de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes”. La norma asigna al “Estado” la obligación de proteger, y la expresión “Estado” comprende la totalidad de los entes que conforman su organización política como Estado federal. En consecuencia, esta obligación corresponde, concurrentemente, a la República, a los estados y a los municipios, como lo confirma expresamente el artículo 332 C., tanto por lo que se refiere a la policía como a la administración de riesgos y emergencias, al indicar que la función de los órganos de seguridad ciudadana constituye una “competencia concurrente”. Esto lo confirma, además, el artículo 184 C. al reconocer como competencia de los estados y los municipios la materia de “prevención y protección vecinal”.

Esto implica, también, una concurrencia de competencias en materia de administración de riesgos y emergencias: el artículo 156.9 C. atribuye al poder nacional el régimen de la administración de riesgos y emergencias, y el artículo 332 C. encarga al Ejecutivo Nacional, de conformidad con la ley, organizar un cuerpo de bomberos y administración de carácter civil y una organización de protección civil y administración de desastres, como parte de los órganos de seguridad ciudadana. La misma norma considera como una competencia concurrente de los estados y municipios la función de los órganos de seguridad ciudadana, por lo que aquellos, conforme con los artículos 164,8 y 178,4, 5, y 7 C., de conformidad con la legislación nacional, pueden establecer los servicios respectivos, lo que se ha regulado en la Ley de los cuerpos de bomberos y administración de emergencias de carácter civil.³⁵

En octavo lugar, están los servicios de policía municipal, que como competencia municipal se regula en el artículo 56.2 LOPPM en materia de “servicios de prevención y protección, vigilancia y control de los bienes” (lit.e), y en materia de “prevención y protección vecinal y los servicios de policía municipal, conforme a la legislación nacional aplicable” (lit.g). Por otra parte, conforme al artículo 65 LOPPM, corresponde a los municipios cumplir funciones de policía administrativa, de control de espectáculos públicos, de orden público y de circulación, conforme a lo dispuesto en la Constitución y demás leyes de la República.

35 Véase en *Gaceta Oficial* n° 5.561 Extra. del 28 de noviembre de de 2001.

Ahora bien, la policía municipal se enmarca dentro de la actividad de policía general del Estado, la cual conforme a la Constitución, es una materia de competencia concurrente. En efecto, en la materia el poder nacional tiene competencia exclusiva en materia de “policía nacional” (art. 156.6), correspondiendo al Ejecutivo nacional organizar, de conformidad con la ley, un cuerpo uniformado de policía nacional (art. 332). El poder estatal tiene competencia exclusiva para “la organización de la policía y la determinación de las ramas de este servicio atribuidas a la competencia municipal, de conformidad con la Ley” (art. 164.6) y el poder municipal tiene competencia exclusiva, “en cuanto concierne a la vida local”, en materia de “prevención y protección vecinal y servicios de policía municipal, conforme a la legislación nacional aplicable” (art. 178.7). Además, se atribuye a los municipios competencia exclusiva, también en cuanto concierne a la vida local, en materia de servicios de “protección civil” (art. 178.4) y de “servicios prevención y protección, vigilancia y control de los bienes y las actividades relativas a las materias de la competencia municipal” (art. 178.5).

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 estatal en materia rural regulada en las Leyes estatales, 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 de los estados dictados hace varias décadas, los cuales eran unos verdaderos monumentos jurídicos.

En cuanto a las fuerzas o cuerpos de policía estatales y municipales, la regulación estatal es deficiente, e incluso, puede decirse que materialmente no existen cuerpos de policías municipales, salvo en los grandes municipios urbanos. Las policías, en general, son estatales en todos los estados. Sin embargo, el artículo 57.2.g LOPPM atribuye al municipio competencia en materia de “servicios de policía municipal, conforme a la legislación nacional aplicable”, lo que puede exigir la organización de cuerpos de policía municipales, los cuales se han integrado en un “Sistema Integrado de Policía” establecido en la Ley Orgánica del servicio de Policía y de Cuerpo de Policía Nacional de 2009,³⁶ en cuyos artículos 44 a 46 se las regula nacionalmente. La LOPPM, por otra parte, en materias conexas con la policía, atribuye a los municipios competencia en materia de “espectáculos públicos y publicidad comercial, en lo relacionado con los intereses y fines específicos del municipio” (art. 56.2.c); y de “la protección civil y de bomberos” (art. 56.2.d).

Ahora bien, en la materia, además, se dictó una Ley de Coordinación de Seguridad Ciudadana³⁷, con el objeto regular la coordinación entre los órganos de seguridad ciudadana, sus competencias concurrentes, cooperación recíproca y el establecimiento de parámetros en ámbito de su ejercicio; considerándose como órganos de seguridad ciudadana, a la policía nacional; las policías de cada estado; las policías de cada municipio, y los servicios mancomunados de policías prestados a través de las policías metropolitanas; el cuerpo de investigaciones científicas, penales y criminalísticas; el cuerpo de bomberos y administración de emergencias de carácter civil, y la organización de protección civil y administración de desastre (art. 2).

En relación con la prestación de los servicios público municipales, los mismos, en general, puede realizarse mediante concesión a particulares, a cuyo efecto, el artículo 73

36 Véase *Gaceta Oficial* n° 5940 Extra. de 7 de diciembre de 2009.

37 Véase *Gaceta Oficial* n° 37.318 del 6 de noviembre de 2001.

LOPPM, dispone que deben otorgarse mediante licitación pública, y sujetas a diversas condiciones, entre las que se destaca, el plazo de la concesión, que no puede exceder de 20 años.

V. EL RÉGIMEN GENERAL DE LOS ÓRGANOS DEL PODER PÚBLICO MUNICIPAL Y EL PRINCIPIO DE LA SEPARACIÓN DE PODERES

Siguiendo la orientación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1989,³⁸ una de las innovaciones de la Constitución de 1999 en materia municipal, fue la regulación en el propio texto constitucional de los órganos del poder público municipal, conforme al principio de la separación orgánica de poderes, pero con un agregado que fue una novedad en la legislación en relación con las funciones del Estado. Estas últimas se regularon en el artículo 75 LOPPM, de acuerdo con los órganos del Estado, lo cual no sólo tiene utilidad alguna, sino que crea confusión; introduciendo entonces una especie de “separación orgánica de funciones”, la cual no tiene asidero alguno en el derecho administrativo venezolano, el cual, al contrario, está montado en el principio del carácter inter-orgánico de las funciones del Estado, y la imposibilidad de identificar funciones con órganos³⁹.

En efecto, dicha norma establece que “El poder público municipal se ejerce a través de cuatro funciones: la función ejecutiva, desarrollada por el alcalde o alcaldesa a quien corresponde el gobierno y la administración; la función deliberante que corresponde al concejo municipal, integrado por concejales y concejalas. La función de control fiscal corresponderá a la contraloría municipal, en los términos establecidos en la ley y su ordenanza. Y la función de planificación, que será ejercida en corresponsabilidad con el consejo local de planificación pública”. Sin embargo, en la propia Ley Orgánica, en otras normas se asigna la función legislativa al concejo municipal (art. 92), al igual que la función de control sobre el gobierno y administración pública municipal (art. 95,20).

En cuanto al Poder Ejecutivo Municipal, es decir, la dirección del gobierno y administración del municipio corresponde al alcalde (art. 88,2 LOPPM),⁴⁰ quien además, y en los términos del Código Civil (art. 446 y siguientes) tiene el carácter de la primera autoridad civil (art. 174)⁴¹. El alcalde es electo por un período de 4 años por mayoría de las

38 La Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en sentencia 2651 de 2 de octubre de 2003, argumentó con razón que “Una de las más relevantes innovaciones de la Ley Orgánica de Régimen Municipal que se sancionó en 1989, aparte de eliminar del todo la figura del Distrito como sustituta del municipio -lo que no impide que los estados la conserven a otros fines meramente administrativos-, fue separar el ejercicio del poder público local. Para ello se mantuvo la institución del Concejo, ya de larga tradición, pero se creó un verdadero poder ejecutivo separado del órgano parlamentario. Ese poder ejecutivo está encabezado por el alcalde, de la misma forma como el Presidente o el gobernador son la cúspide de los ejecutivos nacional y estatal, respectivamente.” Véase en *Revista de Derecho Público*, n° 93-96, Edit. Jurídica Venezolana, Caracas, 2003, pp. 327 y ss.

39 Véase Allan R. Brewer-Carías, *Derecho Administrativo*, t. I, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1975.

40 Sobre la figura del Alcalde y su significado como funcionario electo, véase la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en la citada sentencia 2651 del 2 de octubre de 2003, en *Revista de Derecho Público*, n° 93-96, Edit. Jurídica Venezolana, Caracas, 2003, pp. 327 y ss.

41 Por ello, desde hace años habíamos sostenido que las competencias en materia de registro civil, debían ser asumidas por los Alcaldes. Véase sobre esto *Informe sobre la descentralización en Venezuela 1993, Memoria del Ministro de Estado para la Descentralización*, Caracas 1994, pp. 957 y ss. Véase la sentencia No.2651 del 02 de octubre de 2003 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en la cual se estableció que si bien a partir de la Constitución de 1999, el Registro Civil y Electoral, como registro único, es competencia del poder electoral, a través de la Comisión de Registro Civil y Electoral, a tenor de lo dispuesto en sus artículos 292 y 293. 7 C.; como la primera autoridad civil de un municipio es el Alcalde, de acuerdo con el artículo 174 C., es él quien debe llevar los registros correspondientes, y ya no los Prefectos ni Jefes Civiles, antiguas primeras autoridades de municipios y parroquias. Ello, sin perjuicio de las reglas para casos especiales que fijó el Código Civil. Esa primera autoridad civil de los municipios, si bien anteriormente tenía el control total del Registro Civil, ahora debe actuar sólo como “colaborador” con el órgano que constitucionalmente tiene el poder de centralización del Registro: la Comisión de Registro Civil y Electoral, por lo que debe atenerse a lo que, al respecto, dispone la Ley Orgánica del poder electoral, *Revista de Derecho Público*, n° 93-96, Edit. Jurídica Venezolana, Caracas, 2003, pp. 327 y ss.

personas que votan, y desde la Enmienda Constitucional de 2009, puede ser reelecto indefinidamente.

Dispone el artículo 77 LOPPM que la administración pública municipal debe desarrollar programas de gerencia con procesos de mejora y formación continua, de elevación de la competencia funcionarial y de continuidad en el ejercicio de la función pública a los fines del mejor servicio a los ciudadanos y la mayor eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios públicos. Igualmente, debe desarrollar progresivamente la utilización de la telemática en los sistemas de información, seguimiento y control de la gestión. En tal sentido, se debe propender a la creación de un sistema intermunicipal de recursos humanos que facilite la acreditación de conocimientos y experiencia de las personas que laboran en los municipios, con el propósito de promover el desarrollo de la carrera del funcionario municipal en el territorio nacional. A tal efecto, los municipios deben desarrollar las acciones asociativas entre sí y con otros entes para tales propósitos, y acordar sobre los mecanismos de implantación y los plazos para su ejecución.

Dentro de las competencias municipales propias que enumera el artículo 56.h LOPPM está “la organización y funcionamiento de la administración pública municipal y el estatuto de la función pública municipal”. Por ello, el artículo 78 LOPPM dispone que cada municipio, mediante ordenanza, debe dictar el estatuto de la función pública municipal en el cual se debe regular “el ingreso por concurso, ascenso por evaluación de méritos, seguridad social, traslado, estabilidad, régimen disciplinario y demás situaciones administrativas”; asimismo, los “requerimientos de formación profesional, los planes de capacitación y carrera de los funcionarios al servicio de la administración pública municipal”, de conformidad con lo establecido en la Constitución y las leyes.

En cuanto al Poder Legislativo Municipal, el artículo 175 C., atribuye la función legislativa del municipio al concejo municipal, integrado por concejales elegidos en la forma establecidas en la Constitución, en el número y condiciones de elegibilidad que determine la ley, conforme al principio de la representación proporcional⁴². Los concejos, por otra parte, eligen su presidente,

Como se ha dicho, los concejos municipales como titulares del poder legislativo municipal, tienen la potestad de dictar leyes locales, denominadas ordenanzas, a las cuales tradicionalmente se le ha atribuido el carácter de “leyes” como actos de ejecución directa de la Constitución,⁴³ lo que ha sido ratificado por la Sala Político Administrativa⁴⁴ y por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo en muchos fallos.⁴⁵ La competencia general de los Concejos Municipales, en todo caso, se reduce básicamente a legislar y a controlar la administración municipal. Se destaca, sin embargo, las competencias en materia de administración del personal al servicio del concejo municipal, que corresponde al concejo. El concejo, además, tiene competencia para aprobar el estimado de su presupuesto de gastos que soporte el plan legislativo, y exclusivamente legislativo (art. 95.5); lo que por ningún respecto puede implicar la existencia de dos presupuestos paralelos en el municipio, por más que sea el presidente del concejo y no el alcalde quien ejecute el presupuesto del

42 Véase nuestro Voto Salvado en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, t. I, *cit.*, pp. 195 y 196.

43 Véase la sentencia 713 de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo, en *Revista de Derecho Público*, n° 81, Edit. Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, pp. 191 y ss. Véase además, sentencia 733 de 31 de marzo de 2000 de la misma Sala, *Revista de Derecho Público*, n° 81, Edit. Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, p. 215.

44 Véase sentencia 1090 de 11 de mayo de 2000, *Revista de Derecho Público*, n° 82, Edit. Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, p. 347.

45 Véase las sentencias 406 del 8 de marzo de 2002 y 928 de 15 de mayo de 2001, *Revista de Derecho Público*, n° 89-92, Edit. Jurídica Venezolana, Caracas, 2002, pp. 285 y pp. 383 y ss; sentencias 572 de 18 de marzo de 2003, 1535 de 16 de junio de 2003, y 2641 del 1° de octubre de 2003, *Revista de Derecho Público*, n° 93-96, Edit. Jurídica Venezolana, Caracas, 2003, pp. 503, 233, 504 y 335 y ss.

concejo municipal (art. 96.8) y que sea el propio concejo municipal la autoridad en materia de administración del personal del concejo (art. 95.12 y 15).

Por último, como se ha analizado anteriormente, el artículo 182 C. creó los consejos locales de planificación pública, presididos por el alcalde correspondiente e integrados en cada municipio, por los concejales, los presidentes de las juntas parroquiales y representantes de organizaciones vecinales y otras de la sociedad organizada, de conformidad con las disposiciones que establezca la ley. A tal efecto, en 2002 se dictó la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública⁴⁶ la cual fue reformada en 2010 para reforzar la estructuración del Estado Comunal o del Poder Popular; disponiendo la LOPPM, no sólo que “el municipio se rige por el Sistema nacional de Planificación”(art. 110), sino que el Consejo Local de Planificación Pública es el órgano encargado de diseñar “Plan Municipal de Desarrollo y los demás planes municipales, en concordancia con los lineamientos que establezca el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación y los demás planes nacionales y estatales, garantizando la participación protagónica del pueblo en su formulación, ejecución, seguimiento, evaluación y control, en articulación con el Sistema Nacional de Planificación” (art. 111), con lo que definitivamente el Municipio pasa a ser una pieza más del aparato centralizado del Estado.

Por último debe mencionarse el tema de la justicia de paz, que conforme a la Constitución es una competencia municipal (art. 178.8), que recogen los artículos 56.g y 95.20 de la LOPPM, en relación con la cual, sin embargo, el artículo 21 de la LOPP ha creado en paralelo un sistema de justicia comunal, definido como un “ámbito de actuación del Poder Popular, a través de medios alternativos de justicia de paz que promueven el arbitraje, la conciliación, la mediación, y cualquier otra forma de solución de conflictos ante situaciones derivadas directamente del ejercicio del derecho a la participación y a la convivencia comunal, de acuerdo a los principios constitucionales del Estado democrático y social de Derecho y de Justicia, y sin contravenir las competencias legales propias del sistema de justicia ordinario.”⁴⁷ La Ley Orgánica de las Comunas fue algo más explícita al señalar que “la ley respectiva establecerá la naturaleza, los procedimientos legales, las normas y condiciones para la creación de una jurisdicción especial comunal, donde se prevea su organización y funcionamiento, así como las instancias con competencia para conocer y decidir en el ámbito comunal, donde los jueces o juezas comunales serán elegidos o elegidas por votación universal, directa y secreta de los y las habitantes del ámbito Comunal mayores de quince años”(art. 57).

Con estas previsiones se termina de vaciar a los Municipios de su competencia constitucional en materia de justicia de paz, corresponde ser ejercida por jueces de paz que conforme al artículo 258 de la constitución deben ser elegidos por votación universal, directa y secreta,⁴⁸ y que se intentó realizar con la rechazada reforma constitucional de 2007.

Debe indicarse, por último, sobre el sistema de gobierno de los Municipios, que una de las críticas más importantes que tradicionalmente se han formulado al régimen municipal, ha sido el excesivo uniformismo en la organización del mismo, que hizo prácticamente inaplicable en muchos de los municipios las disposiciones de la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1989⁴⁹. Por ello, el artículo 169 C. de 1999 estableció que la legislación que debería dictarse para desarrollar los principios constitucionales relativos a los municipios y demás entidades locales, debía obligatoriamente establecer diferentes regímenes para su organización, gobierno y administración, incluso en lo que respecta a la determinación de

⁴⁶ *Gaceta Oficial* n° 37.463 de 12 de junio de 2002.

⁴⁷ Esta misma definición se encuentra en el artículo 56 de la Ley Orgánica de las Comunas.

⁴⁸ Véase la Ley Orgánica de la Justicia de Paz en *Gaceta Oficial* N° 4.817 Extra. de 21-12-1994.

⁴⁹ Véase nuestra propuesta en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente (Aportes a la Asamblea nacional Constituyente)*, t., I, Fundación de Derecho Público, Caracas, 1999, p. 165.

sus competencias y recursos, atendiendo a las condiciones de población, desarrollo económico, capacidad para generar ingresos fiscales propios, situación geográfica, elementos históricos y culturales y otros factores relevantes. En particular, dicha legislación debe establecer las opciones para la organización del régimen de gobierno y administración local que debe corresponder a los municipios con población indígena.

Sin embargo, este mandato sobre la variedad de regímenes municipales no se desarrolló en la Ley Orgánica de 2005, ni en su reforma de 2010, y además, está seriamente limitado y contradicho en el propio texto constitucional, entre otros factores, al haberse “constitucionalizado” en forma rígida la antes estudiada separación orgánica de poderes municipales, entre los alcaldes y los concejos municipales, los cuales antes de la entrada en vigencia de la Constitución de 1999, sólo estaban regulados en la ley. Esto podía al menos permitir (aún cuando nunca se hizo) que en los pequeños municipios no se establecieran órganos excesivamente burocratizados. Sin embargo, con la rigidez constitucional de 1999, la creación de un pequeño municipio en alguna comunidad aislada del país, necesariamente tiene que tener la compleja organización mencionada, la cual en muchos casos no se justifica.

Por otra parte, la exigencia de diversificación de regímenes municipales, se transfirió hacia los niveles territoriales inferiores a cuyo efecto el artículo 47 LOPPM dispuso que es la legislación municipal que desarrollen los consejos legislativos y los concejos municipales, la que debe establecer “diferentes regímenes para la organización, gobierno y administración de los municipios, incluso en lo que respecta a la determinación de sus competencias y recursos, atendiendo a las condiciones de población, desarrollo económico, capacidad para generar ingresos fiscales propios, situación geográfica, elementos históricos y culturales y otros factores relevantes; así como las opciones para la organización del régimen de gobierno y administración democrática que corresponda a los municipios indígenas y a los municipios con población indígena, de acuerdo a la naturaleza del gobierno local y las características de la entidad federal respectiva”.

Por último, se debe advertir que estos regímenes de organización, gobierno y administración, conforme lo exige el artículo 48 LOPPM, deben estar en correspondencia con los planes de desarrollo elaborados por los consejos de planificación a nivel municipal y estatal, orientados a atender con eficiencia los requerimientos para el desarrollo de la vocación económica respectiva.

Además, en cuanto a los municipios indígenas, la Ley Orgánica estableció una definición de municipio indígena, como “la organización del régimen de gobierno y administración local, mediante la cual los pueblos y comunidades indígenas definen, ejecutan, controlan y evalúan la gestión pública de acuerdo a los planes previstos en su jurisdicción territorial, tomando en cuenta la organización social, política y económica, cultural, usos y costumbres, idiomas y religiones, a fin de establecer una administración municipal que garantice la participación protagónica en el marco de su desarrollo socio cultural”. Esta organización municipal de los municipios indígenas, en todo caso, debe ser democrática y debe responder a la naturaleza propia del gobierno local (art. 50).

Además, el artículo 51 de la LOPPM agregó que “los pueblos y comunidades indígenas deberán tener participación política en los municipios en cuya jurisdicción esté asentada su comunidad y, en tal sentido, debe garantizarse la representación indígena en el concejo municipal, atendiendo a lo establecido en las leyes que regulan la materia electoral.”

VI. EL RÉGIMEN TERRITORIAL DE ORGANIZACIÓN DE LAS DEMÁS ENTIDADES LOCALES

Como se dijo, de acuerdo con la Constitución, el poder público municipal no sólo lo ejercen “los municipios” como unidad política primaria de la organización nacional (art. 168), sino también lo ejercen “*las demás entidades locales*” a las que alude el artículo 169 C., rigiéndose por la “Constitución, por las normas que para desarrollar los principios

constitucionales, establezcan las leyes orgánicas nacionales y por las disposiciones legales que en conformidad con aquellas dicten los estados” (art. 169). Por tanto, además de los municipios, la Constitución y las leyes orgánicas nacionales pueden establecer otras entidades locales pero con la condición de que para ser tales, su organización debe ser siempre democrática y responder a la naturaleza propia del gobierno local. Así, la Constitución reguló expresamente a los distritos metropolitanos (arts. 171 y 172) y a las Parroquias (art. 173), lo que implica que sus autoridades deben ser electas.

La Ley Orgánica de 2010, sin embargo, no sólo eliminó la elección y carácter democrático de las parroquias, violando la Constitución, sino que igualmente, en violación de la misma dispuso en su artículo 19 que además de los municipios, y de los distritos metropolitanos, también son entidades locales territoriales, “la comuna,” “las áreas metropolitanas,” y las “demarcaciones dentro del territorio del municipio, tales como la urbanización, el barrio, la aldea y el caserío,” pero sin asegurar su carácter democrático proveniente de autoridades electas.

Sobre todas estas otras “entidades locales,” debe mencionarse lo siguiente:

En primer lugar, en cuanto a las “comunidades”, la LOPPM ley se limitó a atribuirle carácter de entidad local (arts. 1 y 19), agregando sin embargo en su artículo 5 que quedan exceptuadas de las disposiciones de la Ley, “por su condición especial de entidad local, reguladas por la legislación que norma su constitución, conformación, organización y funcionamiento,” y que no es otra que la conformada por Ley Orgánica del Poder Popular y por la Ley Orgánica de las Comunidades de 2010,⁵⁰ configuradas para desplazar a los vecinos organizados y las tradicionales e importantes asociaciones vecinales.

La primera de dichas Leyes concibe a las Comunidades como la “célula fundamental” del Estado Comunal, definiéndoselas en el artículo 15.2, como el “espacio socialista que como entidad local es definida por la integración de comunidades vecinas con una memoria histórica compartida, rasgos culturales, usos y costumbres que se reconocen en el territorio que ocupan y en las actividades productivas que le sirven de sustento y sobre el cual ejercen los principios de soberanía y participación protagónica como expresión del Poder Popular, en concordancia con un régimen de producción social y el modelo de desarrollo endógeno y sustentable contemplado en el Plan de Desarrollo, Económico y Social de la Nación.”⁵¹ Esta misma definición de la Comunidad como espacio socialista está en el artículo 5 de la Ley Orgánica de las Comunidades; noción que implica que la misma está vedada a todo aquél que no sea socialista o que no crea en el socialismo o que no comulgue con el socialismo como doctrina política. La concepción legal de la Comunidad, por tanto, es contraria al pluralismo democrático que garantiza la Constitución, siendo abiertamente discriminatoria y contraria a la igualdad que también garantiza el artículo 21 de la Constitución.

Por otra parte, en la norma mencionada de la LOPP también se define a la Comunidad como una “entidad local,” y la misma calificación se encuentra en el artículo 1 de la Ley Orgánica de las Comunidades, que las define “como entidad local donde los ciudadanos y ciudadanas en el ejercicio del Poder Popular, ejercen el pleno derecho de la soberanía y desarrollan la participación protagónica mediante formas de autogobierno para la edificación del estado comunal, en el marco del Estado democrático y social de derecho y de justicia” (art. 1).

⁵⁰ Véase en *Gaceta Oficial* N° 6.011 Extra. de 21-12-2010

⁵¹ Igual definición se establece en el artículo 5 de la Ley Orgánica de las Comunidades. En el reglamento de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno también se define la Comunidad como: “Es un espacio socialista definido por la integración de comunidades vecinas con una memoria histórica compartida, rasgos culturales, usos, y costumbres, que se reconocen en el territorio que ocupan y en las actividades productivas que les sirven de sustento y sobre el cual ejercen los principios de soberanía y participación protagónica, como expresión del poder popular, en concordancia con un régimen de producción social y el modelo de desarrollo endógeno, sustentable y socialista contemplado en el Plan Nacional de Desarrollo” (art. 3). Véase en *Gaceta Oficial* N° 39.382 del 9 de marzo de 2010.

Ahora bien, en particular, al calificar a las Comunas como “entidades locales,” como se dijo, el Legislador olvidó que conforme a la Constitución (arts. 169, 173), esta expresión de “entidad local” sólo se puede aplicar a las entidades políticas del Estado en las cuales necesariamente tiene que haber “gobiernos” democráticos integrados por representantes electos mediante sufragio universal, directo y secreto (arts. 63, 169) ceñidos a los principios establecidos en el artículo 6 de la Constitución, es decir, tiene que ser “siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables.” Conforme a la Constitución, por tanto, no puede haber “entidades locales” con gobiernos que no sean electos democráticamente en los términos mencionados, y menos por “representantes” designados por otros órganos públicos. Y esto es precisamente lo que ocurre con los llamados “gobiernos de las comunas,” que conforme a esta legislación sobre el Poder Popular y sus organizaciones, no se garantiza su origen democrático mediante elección por sufragio universal, directo y secreto, siendo en consecuencia inconstitucional su concepción.

En segundo lugar, en cuanto a los distritos metropolitanos, el artículo 171 C. previó que los mismos pueden organizarse, cuando dos o más municipios pertenecientes a una misma entidad federal tengan relaciones económicas, sociales y físicas que den al conjunto características de un área metropolitana”, exigiéndose en el artículo 20 LOPPM, que para ello, lo municipios en cuestión, deben haber “desarrollado previamente experiencias de mancomunidades durante al menos dos períodos municipales continuos”.

Los distritos metropolitanos son entidades locales territoriales con personalidad jurídica, cuya creación corresponde al consejo legislativo de la entidad federal a la que pertenezcan los municipios (art. 20). Sin embargo, cuando los municipios que deseen constituirse en un distrito metropolitano pertenezcan a entidades federales distintas, corresponde a la Asamblea Nacional su creación y organización (art. 172 C.). En los casos de distritos metropolitanos, dispone la Constitución que la ley orgánica “debe garantizar el carácter democrático y participativo del gobierno metropolitano y establecer sus competencias funcionales, así como el régimen fiscal, financiero y de control. También debe asegurar que en los órganos de gobierno metropolitano tengan adecuada participación los respectivos municipios, y debe señalar la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de estos últimos al distrito metropolitano” (art. 171).

Además, debe precisarse que la regulación constitucional de la figura de los distritos metropolitanos, no convierte a esas entidades en una excepción al régimen de la división político territorial prevista en el artículo 16 C. Los distritos metropolitanos, cuando se creen, no constituyen entidades político territoriales que formen parte de la división político territorial, como ni siquiera lo es el Distrito Metropolitano de Caracas (art. 18) que es una organización municipal a dos niveles que no ha afectado la división político territorial de la República (Estado Miranda y Distrito Capital) en la cual tiene su ámbito de actuación municipal, tal como se indica más adelante.

En tercer lugar, están las áreas metropolitanas, las cuales no han sido aún reguladas detalladamente, y cuyo objetivo es establecer un régimen supra-municipal en áreas metropolitanas que abarquen más de un municipio, como la del Área Metropolitana de Caracas, prevista en la Constitución y regulada mediante la Ley Especial sobre el régimen del Distrito Metropolitano de Gobierno de 2000, que regula un sistema de gobierno en ds niveles.⁵²

⁵² Véase en *Gaceta Oficial* N° 36.906 de 8 de marzo de 2000. Véase los comentarios en Allan R. Brewer-Carías, “Consideraciones sobre el régimen constitucional del Distrito Capital y del sistema de gobierno municipal de Caracas” en *Revista Iberoamericana de Administración Pública (RIAP)*, Ministerio de Administraciones Públicas, N° 5, julio-diciembre 2000, Madrid 2000, pp. 17-39; y en Introducción general al régimen del Distrito capital y su incidencia en el régimen municipal del Distrito Metropolitano de Caracas,” en Allan R. Brewer-Carías, Manuel Rachadell, Nelson Socorro, Enrique Sánchez Falcón, Juan Carmona Borjas, Tulio Álvarez, *Leyes sobre el Distrito*

En cuarto lugar, sobre las parroquias, debe destacarse su carácter de entidad local de rango constitucional, que deriva de la norma del artículo 173 C. que dispone que los municipios podrán crear parroquias conforme a las condiciones que determine la ley, aún cuando el artículo 173 C. precisa que en ningún caso las Parroquias deben ser asumidas como divisiones exhaustivas o imperativas del territorio del municipio. La Constitución remite, por supuesto, a la legislación que se dicte para desarrollar los principios constitucionales sobre régimen municipal, para el establecimiento de los supuestos y condiciones para la creación de otras entidades locales dentro del territorio municipal, así como los recursos de que deben disponer, concatenados a las funciones que se les asignen, incluso su participación en los ingresos propios del municipio. La creación de las parroquias, en todo caso, debe atender a la iniciativa vecinal o comunitaria, con el objeto de promover a la desconcentración de la administración del municipio, la participación ciudadana y la mejor prestación de los servicios públicos.

Conforme al artículo 35 LOPPM de 2005, la parroquia con facultades de gestión, consultivas y de evaluación de la gestión municipal en sus respectivos ámbitos territoriales, debía estar gestionada por una junta parroquial integrada por 5 miembros y sus respectivos suplentes cuando sea urbana y 3 miembros y sus respectivos suplentes cuando sea no urbana; todos los cuales debían ser electos democráticamente por los vecinos, de conformidad con la legislación electoral, como en efecto ocurrió. Esta naturaleza democrática del gobierno de las parroquias fue inconstitucionalmente modificado en la reforma de la LOPPM de 2010, la cual dispuso en su artículo 35 que la “junta parroquial comunal” ya no es electa popularmente, sino “por los voceros y voceras de los consejos comunales de la parroquia respectiva,” debiendo “estar avalado por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas de su respectivo consejo comunal;” es decir, ser socialista. La Ley de 2010 llegó, incluso, a cesar en sus funciones a los que para el momento de su publicación eran miembros de las juntas parroquiales, violando el principio democrático.

En quinto lugar, conforme al artículo 19.4 LOPPM, además de las anteriores entidades locales, se califican también como tales, a las “demás demarcaciones dentro del territorio del Municipio, tales como la urbanización, el barrio, la aldea y el caserío”, que deben ser objeto de regulación en la ley estatal respectiva.

Estas demarcaciones, por supuesto, podrían ser instancias de participación ciudadana importante; sin embargo, al exigir la ley que para su creación deben cumplir los mismos requisitos que para crear las parroquias, la previsión legal se convierte en una ilusión. En efecto, conforme al artículo 33 LOPPM, para crear cualquiera de estas entidades locales (urbanización, barrio, aldea, caserío) dentro del municipio, se requiere que en el territorio correspondiente exista una población con residencia estable, igual o superior a la exigida en la ley estatal para tales fines; en los espacios urbanos, un plan de desarrollo urbano local debidamente sancionado y publicado, y en los espacios no urbanos, los lineamientos de la ordenación y ocupación del territorio; la organización de la comunidad mediante agrupaciones sociales, electas democráticamente y debidamente registradas por ante los órganos competentes (en la LOPPM se precisaba, que dichos órganos eran “del municipio”, lo que se eliminó en la reforma de 2010); y el registro catastral, con sujetos de tributación y contribuciones municipales, de modo especial los inmobiliarios. Además, el proyecto de creación debe ser informado en forma pública y sometido a consulta de la población asentada en el espacio territorial de la entidad local territorial propuesta. En todo caso, la reforma de la LOPPM de 2010, desvinculó las “juntas parroquiales comunales” de los Municipios, y en su lugar las integró al inconstitucional y paralelo “Estado Comunal” o del Poder Popular (art. 37) que se comenta más adelante.

Por último, debe mencionarse que la Constitución también reguló en forma específica, a las mancomunidades, como producto del derecho de asociación entre municipios (artículo 170). En tal sentido el artículo 40 LOPPM define a las mancomunidades como figuras asociativas constituidas en forma voluntaria por dos o más municipios para la gestión de materias específicas de su competencia; por lo que proceden “cuando se asocien dos o más municipios, colindantes o no, de la misma o de diversas entidades federales” (art. 41). Como figuras producto de un convenio de asociación, por supuesto, las mancomunidades tienen personalidad jurídica propia y no pueden comprometer a los municipios que la integran, más allá de los límites establecidos en el estatuto respectivo (art. 44). Las mancomunidades, en todo caso, sólo pueden asumir una o varias materias o funciones dentro de la competencia de los municipios mancomunados, pero no pueden asumir la totalidad de ellas; es decir, no pueden sustituir a los municipios (art. 41).

Para la creación de una mancomunidad se requiere la aprobación mediante Acuerdo celebrado entre los municipios que concurren a su formación, el cual contendrá el estatuto que la debe regir. En todo caso, para la creación de una mancomunidad ello debe estar contemplado en el plan de desarrollo de los municipios comprometidos, o ser considerada favorablemente en los consejos locales de planificación pública de esos municipios, con informes económicos que sustenten su creación (art. 42); y las mismas se rigen por los estatutos de la mancomunidad regulados en el artículo 43 LOPPM.

Además, la Constitución admite que los municipios pueden acordar entre sí o con los demás entes públicos territoriales, la creación de modalidades asociativas intergubernamentales para fines de interés público relativos a materias de su competencia (art. 170). Se le dio rango constitucional, así, a las corporaciones de derecho público que se establecieron en los Reglamentos de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del poder público en 1993⁵³. Por ello, la Ley Orgánica del Poder Público Municipal insiste en establecer que los municipios también pueden acordar con los demás entes públicos territoriales, la creación de otras figuras asociativas intergubernamentales a los fines de interés público relativos a materias de su competencia (art. 46).

VII. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL RÉGIMEN LOCAL Y LA DESMUNICIPALIZACIÓN DE LA MISMA CON LA CREACIÓN DEL “ESTADO COMUNAL”

De acuerdo con el artículo 168 C., las actuaciones de los municipios en el ámbito de sus competencias se deben cumplir incorporando la participación ciudadana al proceso de definición y ejecución de la gestión pública y en el control y evaluación de sus resultados, en forma efectiva, suficiente y oportuna, conforme a la ley. Para ello, por supuesto, como antes hemos señalado, el municipio tendría que estar cerca del ciudadano⁵⁴, pues de lo contrario, resulta muy difícil implementarla.

53 Véase Allan R. Brewer-Carías, *Informe sobre la descentralización en Venezuela 1993, Memoria del Ministro de Estado para la Descentralización*, Caracas, 1994, pp. 306 y 309.

54 Véase en general, sobre la participación ciudadana a nivel local, Ana P. Deniz, “La participación ciudadana en la Constitución de 1999”, *Revista de Derecho Constitucional*, n° 7, Editorial Sherwood, Caracas, 2003, pp. 115-124; Manuel Feo La Cruz, “La participación de la sociedad civil en el proceso de gestión pública. Retos y desafíos”, *El Derecho Público a comienzos del Siglo XXI. Estudios homenaje al Profesor Allan R. Brewer-Carías*, t. I, Universidad Central de Venezuela y Thompson-Civitas Ediciones, Madrid, 2003, pp. 415-429; Yusby S. Méndez-Apolinar, “La obligación ciudadana de participar en los asuntos públicos, como expresión de la cultura democrática”, *El Derecho Público a comienzos del siglo XXI. Estudios homenaje al Profesor Allan R. Brewer-Carías*, t. I, *cit.*, pp. 431-437; María A. Grau, “Participación ciudadana en la actividad normativa de la Administración”, *Temas de Derecho Administrativo. Libro Homenaje a Gonzalo Pérez Luciani*, vol. II, Tribunal Supremo de Justicia, Caracas, 2002, pp. 797-814; Fernando Flores Jiménez, “La participación ciudadana en la Constitución venezolana de 1999”, *Revista de Derecho Constitucional*, n° 5, Editorial Sherwood, Caracas, 2001, pp.

En todo caso, el artículo 250 LOPPM también indica que la participación protagónica del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública municipal es el medio necesario para garantizar su completo desarrollo tanto individual como colectivo, dentro del municipio; estableciendo la obligación de las autoridades municipales deberán promover y garantizar la participación de los ciudadanos y ciudadanas en la gestión pública y facilitar las formas, medios y procedimientos para que los derechos de participación se materialicen de manera efectiva, suficiente y oportuna.

Por ello, en cuanto a la participación ciudadana, la Ley Orgánica la reguló, en primer lugar, como un “propósito” o política general de la actuación municipal; y en segundo lugar, mediante el establecimiento de mecanismos específicos para asegurar dicha participación. Lamentablemente, a partir de 2006, la Ley de Consejos Comunales, en contra de lo que establece la Constitución y la propia LOPPM, se montó un esquema centralizado de “participación ciudadana” fuera del ámbito municipal – lo que en sí mismo es una contradicción -, denominado del “poder popular” con dependencia directa de Presidente de la República y de un Ministro del Ejecutivo Nacional.

Sobre lo primero, la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, está llena de declaraciones de propósito o de política general sobre la misma, entre las cuales se destacan las siguientes: La definición del municipio como unidad política primaria en la organización nacional “para el efectivo ejercicio de la participación protagónica del pueblo en los asuntos propios de la vida local” (art. 1); la exigencia de que en el ejercicio de su autonomía, el municipio debe impulsar y promover la participación ciudadana, en el ejercicio de sus actuaciones (art. 4,9); la indicación de que los municipios en sus actuaciones, deben incorporar la participación ciudadana de manera efectiva, suficiente y oportuna, en la definición y ejecución de la gestión pública y en el control y evaluación de sus resultados (art. 2); y la declaración de que el municipio y las demás entidades locales conforman espacios primarios para la participación ciudadana en la planificación, diseño, ejecución, control y evaluación de la gestión pública; a cuyo efecto, los órganos del municipio y demás entes locales, deben crear los mecanismos para garantizar la participación de las comunidades y grupos sociales organizados en su ejercicio de acuerdo a la ley (art. 7).

En cuanto a los medios de participación ciudadana (o del pueblo en ejercicio de su soberanía), de acuerdo con el artículo 257 LOPPM, son aquellos a través de los cuales los ciudadanos pueden, en forma individual o colectiva, manifestar su aprobación, rechazo, observaciones, propuestas, iniciativas, quejas, denuncias y, en general, para expresar su voluntad respecto a asuntos de interés colectivo. Dichos medios de participación son, entre otros, los siguientes: los cabildos abiertos; las asambleas ciudadanas; las consultas públicas; la iniciativa popular; el presupuesto participativo; el control social; los referendos; la iniciativa legislativa; los medios de comunicación social alternativos; las instancias de atención ciudadana; la autogestión; y la cogestión; todos los cuales se regulan detalladamente, declarándose que los ciudadanos y sus organizaciones tienen el derecho y el deber de utilizar los medios de participación antes indicados; y los municipios están obligados a legislar acerca de los requisitos exigibles para demostrar el interés legítimo local de aquellos interesados en el ejercicio de alguno de estos medios de participación, sin menoscabo de los derechos y limitaciones que establece la Constitución y la legislación aplicable (art. 262).

Por otra parte, el artículo 184 C. estableció el principio de la descentralización municipal, al disponer que la ley debe crear mecanismos abiertos y flexibles para que los municipios descentralicen y transfieran a las comunidades y grupos vecinales organizados

75-88; Carlos E. Mouriño V., “Participación ciudadana”, *Estudios de Derecho Público. Libro Homenaje a Humberto J. La Roche Rincón*, vol. II, Tribunal Supremo de Justicia, Caracas, 2001, pp. 1-38; José Mendoza Angulo, “Democracia, descentralización y participación ciudadana”, *Estudios de Derecho Administrativo. Libro Homenaje a la Universidad Central de Venezuela*, vol. I, Tribunal Supremo de Justicia, Caracas, 2001, pp. 121-144.

los servicios que éstos gestionen previa demostración de su capacidad para prestarlos; todo lo cual se repitió en la LOPPM (art. 277). ..

Pero en lugar de implementarse o reformarse la Ley de 2005, para impulsar la descentralización política desde y mediante el Municipio, lo que se hizo por el gobierno autoritario a partir de 2006, fue sancionarse una Ley de los Consejos Comunales,⁵⁵ supuestamente crear, desarrollar y regular la conformación de dichas instancias de participación, totalmente desvinculadas de Municipios, parroquias y organizaciones vecinales, estableciéndose su integración, organización y funcionamiento, así como su relación con los órganos del Estado, para la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas (art. 1).

Estos consejos comunales, “en el marco constitucional de la democracia participativa y protagónica”, se regularon como supuestas instancias de “participación, articulación e integración entre las diversas organizaciones comunitarias, grupos sociales y los ciudadanos y ciudadanas”, sin relación alguna con la organización municipal, para en paralelo supuestamente permitir “al pueblo organizado ejercer directamente la gestión de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades y aspiraciones de las comunidades en la construcción de una sociedad de equidad y justicia social” (art. 2).

La Constitución de 1999, como se ha visto, estructuró al Estado Constitucional como “un Estado federal descentralizado” que “se rige por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad” (art. 4), montado sobre un sistema de distribución vertical del Poder Público en tres niveles territoriales: Poder Nacional, Poder de los Estados, y Poder Municipal (art. 136) que ejercen los Municipios, cada uno debiendo tener siempre un gobierno de carácter “electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables,” tal como lo manda el artículo 6 de la Constitución.⁵⁶ No es posible, por tanto, constitucionalmente hablando, crear por ley instancias políticas que vacíen de competencias a los órganos del Estado (la República, los Estados, los Municipios y demás entidades locales) y menos aún establecerlos con funciones políticas sin que se asegure su carácter electivo-representativo mediante la elección de representantes del pueblo a través de sufragio universal, directo y secreto; sin que se asegure su autonomía política, propia del carácter descentralizado del Estado y del gobierno; y sin que se garantice su carácter pluralista, en el sentido de que no pueden estar vinculados a una ideología determinada como es el Socialismo.

Fue por ello que en 2007 el modelo de Estado Constitucional se intentó cambiar radicalmente mediante una Reforma Constitucional con el objeto de establecer un Estado Socialista, Centralizado, Militarista y Policial⁵⁷ denominado Estado del Poder Popular o

⁵⁵ *Gaceta Oficial* n° 5.806 Extraordinaria del 10 de abril de 2006.

⁵⁶ En el Reglamento de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, sin embargo, se ha definido el “federalismo” en forma totalmente contraria al esquema de división política territorial que consagra la Constitución, indicándose que ahora es un: “Sistema de organización política de la República Bolivariana de Venezuela, regido por los principios de integridad territorial, económica y política de la Nación venezolana, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad entre las instituciones del Estado y el pueblo soberano, para la construcción de la sociedad socialista y del Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia, mediante la participación protagónica del pueblo organizado en las funciones de gobierno y en la administración de los factores y medios de producción de bienes y servicios de propiedad social, como garantía del ejercicio pleno de la soberanía popular frente a cualquier intento de las oligarquías nacionales y regionales de concentrar, centralizar y monopolizar el poder político y económico de la Nación y de las regiones”(art. 3). Véase en *Gaceta Oficial* N° 39.382 del 9 de marzo de 2010.

⁵⁷ Véase Allan R. Brewer-Carías, *Hacia la Consolidación de un Estado Socialista, Centralizado, Policial y Militarista. Comentarios sobre el sentido y alcance de las propuestas de reforma constitucional 2007*, Colección Textos Legislativos, N° 42, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007.

Estado Comunal,⁵⁸ la cual sin embargo, una vez sometida a consulta popular, fue rechazada por el pueblo en el referendo de 7 de diciembre de 2007.⁵⁹ Sin embargo, en burla a la voluntad popular y en fraude a la Constitución, desde antes de que se efectuara dicho referendo, la Asamblea Nacional, en abierta violación a la Constitución, comenzó a dismantlar el Estado Constitucional para sustituirlo por un Estado Socialista, imponiendo a la fuerza como ideología única la socialista, mediante la estructuración *paralela* de un Estado del Poder Popular o Estado Comunal, que comenzó con la sanción de la mencionada Ley de los Consejos Comunales de 2006,⁶⁰ que luego fue reformada posteriormente y elevada al rango de Ley orgánica en 2009.⁶¹

En paralelo a dicha reforma, en 2010 se dictó un conjunto de Leyes Orgánicas con el propósito de implementar en fraude a la Constitución y a la voluntad popular, el Estado Comunal paralelo, que fueron las Leyes Orgánicas del Poder Popular, de las Comunas, del Sistema Económico Comunal, de Planificación Pública y Comunal y de Contraloría Social.⁶² Además, en el mismo marco de estructuración del Estado Comunal montado sobre el Poder Popular se destaca la sanción de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, y la reforma de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, y de las Leyes de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, y de los Consejos Locales de Planificación Pública,⁶³ se ha terminado de definir, al margen de la Constitución y en violación a la misma,⁶⁴ el marco normativo de un “nuevo” Estado Socialista, *paralelo al Estado Constitucional*, que se denomina “Estado Comunal” o Estado Comunista, para el cual se adopta al Socialismo como doctrina oficial pública impuesta a los ciudadanos para poder participar, montado en un sistema Centralizado, Militarista y Policial para el ejercicio del poder; y se adoptan expresa y textualmente los postulados marxistas más tradicionales sobre el comunismo, como son la propiedad social de los medios de producción; eliminación de la división social del trabajo; y reinversión social del excedente productivo tal como ha quedado plasmado en la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal de 2010⁶⁵ (arts. 2; 3.2; 3.3; 3.8; 5; 6.12; 6.15 y 9).

Las normas de dichas Leyes Orgánicas del Estado Comunal, incluso se establece en el artículo 6 de la LOPP, que “son aplicables a todas las organizaciones, expresiones y ámbitos del Poder Popular, ejercidas directa o indirectamente por las personas, las comunidades, los sectores sociales, la sociedad en general y las situaciones que afecten el interés colectivo, acatando el principio de legalidad en la formación, ejecución y control de la gestión pública.” Es decir, las disposiciones de la LOPP y de las otras leyes son omnicomprendivas, aplicándose a todos, y a todo, como piezas esenciales de un nuevo y paralelo Estado regido por un principio de legalidad “socialista” que se impone a todos para la formación, ejecución y control de la gestión pública.

⁵⁸ Véase Allan R. Brewer-Carías, *La reforma constitucional de 2007 (Comentarios al Proyecto inconstitucionalmente sancionado por la Asamblea Nacional el 2 de noviembre de 2007)*, Colección Textos Legislativos, N° 43, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007.

⁵⁹ Véase Allan R. Brewer-Carías, “La proyectada reforma constitucional de 2007, rechazada por el poder constituyente originario”, en *Anuario de Derecho Público 2007*, Año 1, Instituto de Estudios de Derecho Público de la Universidad Monteávila, Caracas 2008, pp. 17-65.

⁶⁰ Véase en *Gaceta Oficial* N° 5.806 Extra. de 10-04-2006

⁶¹ Véase en *Gaceta Oficial* N° 39.335 de 28-12-2009. Véase los comentarios a esta Ley en Allan R. Brewer-Carías, *Ley Orgánica de los Consejos Comunales*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2010.

⁶² Véase en *Gaceta Oficial* N° 6.011 Extra. de 21-12-2010. Véase sobre todas estas leyes, Allan R. Brewer-Carías, et al., *Leyes Orgánicas del Poder Popular*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2010.

⁶³ Véase en *Gaceta Oficial* N° 6.017 Extra. de 30-12-2010

⁶⁴ Véase el estudio de José Ignacio Hernández, Jesús María Alvarado Andrade y Luis A. Herrera Orellana, “Sobre los vicios de inconstitucionalidad de la Ley Orgánica del Poder Popular,” en Allan R. Brewer-Carías, et al. *Leyes Orgánicas del Poder Popular*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2010, pp. 509 ss.

⁶⁵ Véase en *Gaceta Oficial* N° 6.011 Extra. de 21-12-2010.

Lo cierto es que no es posible, constitucionalmente hablando, crear por ley instancias políticas que vacíen de competencias a los órganos del Estado (la República, los Estados, los Municipios y demás entidades locales) y menos aún establecerlos con funciones políticas sin que se asegure su carácter electivo-representativo mediante la elección de representantes del pueblo a través de sufragio universal, directo y secreto; sin que se asegure su autonomía política, propia del carácter descentralizado del Estado y del gobierno; y sin que se garantice su carácter pluralista, en el sentido de que no pueden estar vinculados a una ideología determinada como es el Socialismo.

Estas además, específicamente, tienen un impacto importantísimo en el régimen municipal, que comenzó con la sanción de la Ley de los Consejos Comunales de 2006,⁶⁶ reformada posteriormente y elevada al rango de ley orgánica en 2009.⁶⁷

Con esta Ley de los Consejos Comunales de 2006, puede decirse que se comenzó el inconstitucional proceso de desmunicipalización de la participación ciudadana, sustituyéndose al Municipio como la unidad política primaria en la organización nacional que exige la Constitución conforme a un sistema de descentralización política (distribución vertical) del poder, por un sistema de entidades sin autonomía política alguna que se denominaron del “Poder Popular” (Consejos Comunales), directamente vinculadas y dependientes en un esquema centralizado del poder, dirigido desde el más alto nivel del Poder Ejecutivo Nacional, por el Presidente de la República mediante una Comisión Presidencial del Poder Popular.⁶⁸

La Ley, además, supuestamente abogando por una participación popular, en un esquema completamente antidemocrático, sustituyó la representación que origina el sufragio en entidades políticas como los Municipales, por la organización de entidades denominadas del “Poder Popular” que no tienen origen representativo electoral, en las cuales se pretendió ubicar la participación ciudadana, pero sometida al control del vértice del poder central, y sin que los titulares rindan cuentas al pueblo.

En efecto, en abril de 2006, en lugar de reformarse nuevamente la Ley Orgánica del Poder Público Municipal para municipalizar el país y hacer efectiva la participación ciudadana en un esquema de descentralización política del poder público, se optó por sancionarse la Ley de los Consejos Comunales con el objeto de crear, desarrollar y regular la conformación de dichas supuestas instancias de participación, totalmente desvinculadas de Municipios, parroquias y organizaciones vecinales, estableciéndose su integración, organización y funcionamiento, así como su relación con los órganos del Estado, para la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas (art. 1).

Estos Consejos Comunales, se volvieron a regular en 2010, en la Ley Orgánica del Poder Popular, que los define como la “instancia de participación, articulación e integración entre los ciudadanos, ciudadanas y las diversas organizaciones comunitarias, movimientos sociales y populares, que permiten al pueblo organizado ejercer el gobierno comunitario y la gestión directa de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades, potencialidades y aspiraciones de las comunidades, en la construcción de nuevo modelo de sociedad socialista de igualdad, equidad y justicia social” (art. 15.1).⁶⁹

⁶⁶ Véase en *Gaceta Oficial* N° 5.806 Extra. de 10-04-2006

⁶⁷ Véase en *Gaceta Oficial* N° 39.335 de 28-12-2009.

⁶⁸ Sobre esto, por ejemplo, María Pilar García-Guadilla ha señalado al referirse al “solapamiento y usurpación de competencias entre los Concejos Comunales y el concejo municipal,” que los primeros “debilitan la idea de un gobierno municipal autónomo con propiedad sobre el espacio geográfico en donde tiene jurisdicción y no promueven la descentralización,” en “La praxis de los consejos comunales en Venezuela: ¿Poder popular o instancia clientelar?,” en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, abr. 2008, Vol. 14, N° 1, p. 125-151. Véase en http://www.scielo.org.ve/scielo.php?pid=S1315-6411200-8000100009&script=sci_arttext.

⁶⁹ Igual definición se establece en el artículo 2 de la ley Orgánica de los Consejos Comunales (art. 2).

Se destaca de esta definición legal, que los Consejos Comunales sólo y exclusivamente pueden tener por objeto contribuir a “la construcción de un nuevo modelo de sociedad socialista,” en violación al principio del pluralismo que establece el artículo 6 de la Constitución, por lo que todo aquél ciudadano que no siga o acepte la doctrina socialista no tiene cabida en este nuevo Estado paralelo que se busca construir con esta Ley.

Esta instancia del Poder Popular constituida por los Consejos Comunales está además regulada en la mencionada Ley Orgánica de los Consejos Comunales de 2009,⁷⁰ a cuyos “voceros,” además, mediante la reforma de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal de diciembre de 2010, se les ha asignado la función de designar a los miembros de las Juntas Parroquiales, las cuales, en consecuencia, fueron “degradadas” dejando de ser las “entidades locales” que eran, con gobiernos electos por sufragio universal directo y secreto, pasando a ser simples órganos “consultivos, de evaluación y articulación entre el Poder Popular y los órganos del Poder Público Municipal” (art. 35), cuyos miembros, además, los deben designar los voceros de los consejos comunales de la parroquia respectiva (art. 35), y sólo de entre aquellos avalados por la Asamblea de Ciudadanos “de su respectivo consejo comunal”(at. 36). A tal efecto, como se dijo, en forma evidentemente inconstitucional, la Ley de reforma del Poder Municipal, decretó la “cesación” en sus funciones de “los miembros principales y suplentes, así como los secretarios o secretarías, de las actuales juntas parroquiales, quedando las alcaldías responsables del manejo y destino del personal, así como de los bienes correspondientes” (Disposición Derogatoria Segunda).

En efecto, la Ley Orgánica de 2009 tiene por objeto regular la constitución, conformación, organización y funcionamiento de los consejos comunales “como una instancia de participación para el ejercicio directo de la soberanía popular” (art. 1); definiéndoselos supuestamente “en el marco constitucional de la democracia participativa y protagónica,” como “instancias de participación, articulación e integración entre los ciudadanos, ciudadanas y las diversas organizaciones comunitarias,⁷¹ movimientos sociales y populares, que permiten al pueblo organizado ejercer el gobierno comunitario y la gestión⁷² directa de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades, potencialidades y aspiraciones de las comunidades, en la *construcción del nuevo modelo de sociedad socialista* de igualdad, equidad y justicia social (art. 2). Sobre este aspecto insiste el artículo 3, al prescribir que la organización, funcionamiento y acción de los consejos comunales se rige por los principios y valores de “participación, corresponsabilidad, democracia, identidad nacional, libre debate de las ideas, celeridad, coordinación, cooperación, solidaridad, transparencia, rendición de cuentas, honestidad, bien común, humanismo, territorialidad, colectivismo, eficacia, eficiencia, ética, responsabilidad social, control social, libertad, equidad, justicia, trabajo voluntario, igualdad social y de género, *con el fin de establecer la base sociopolítica del socialismo* que consolide un nuevo modelo político, social, cultural y económico.”

De estas normas resulta, por tanto, que supuestamente se quiso establecer en la Ley Orgánica fue un medio de participación política “para el ejercicio directo de la soberanía popular,” en el “marco constitucional de la democracia participativa y protagónica,” como “instancias de participación, articulación e integración entre los ciudadanos,” para “ejercer el gobierno comunitario.” Ello, sin duda, corresponde a los ciudadanos, y es distinto a los medios de participación vecinal o comunitaria que no son reservados a los ciudadanos. La Ley Orgánica, por tanto, en forma evidentemente incorrecta e inconstitucional mezcló dos

⁷⁰ Véase en *Gaceta Oficial* N° 39.335 de 28-12-2009

⁷¹ El artículo 4,4 de la Ley Orgánica define a las Organizaciones comunitarias, como “las organizaciones que existen o pueden existir en el seno de las comunidades y agrupan un conjunto de personas con base a objetivos e intereses comunes, para desarrollar actividades propias en el área que les ocupa.”

⁷² El artículo 4,10 de la Ley Orgánica define como gestión, “las acciones que exigen el cumplimiento de los objetivos y metas, aprobados por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas, de cada una de las unidades de trabajo que integran el Consejo Comunal.”

derechos de las personas a la participación: la participación ciudadana con la participación individual o comunitaria.

En todo caso, ha sido en este marco que se ha dictado la Ley Orgánica de los Consejos Comunales de 2009,⁷³ la cual, además, tiene por objeto, regular la relación de los mismos “con los órganos y entes del Poder Público para la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas, así como los planes y proyectos vinculados al desarrollo comunitario” (art. 1).

Por otra parte, el marco legal en la Ley Orgánica que regula la participación vinculada necesariamente a “construcción del nuevo modelo de sociedad socialista” y “con el fin de establecer la base sociopolítica del socialismo,” es también inconstitucional pues elimina el carácter libre de la participación política que garantiza el artículo 62 de la Constitución, siendo además contrario al derecho constitucional que todos tienen al “libre desenvolvimiento de su personalidad” (art. 20); niega el carácter plural del sistema político que garantizan los artículos 2 y 6 de la Constitución, al encasillar un instrumento de gobierno como es el de los Consejos Comunales, dentro de un marco ideológico único y ahora “oficial,” como es el socialismo, de manera que las personas que no crean ideológicamente en esta doctrina o se opongan legítimamente a ella, quedarían excluidos de la posibilidad de participar en aquellos, lo que es contrario a la democracia; y establece un sistema discriminatorio, contrario al principio de igualdad establecido en el artículo 21 de la Constitución.⁷⁴

Ahora bien, y teniendo en cuenta todas estas violaciones a la Constitución derivadas de tratar de “imponer” a las personas una ideología, al punto de cerrarle las puertas a la participación política a aquellos que no compartan la misma, debe destacarse que el sistema de participación que regula la Ley Orgánica tiene su base fundamental territorial en la unidad social dispuesta para el funcionamiento de los Consejos Comunales, y que la Ley califica como la “Comunidad,” la cual se concibe como el “núcleo espacial básico e indivisible constituido por personas y familias que habitan en un ámbito geográfico determinado, vinculadas por características e intereses comunes; comparten una historia, necesidades y potencialidades culturales, económicas, sociales, territoriales y de otra índole.” Ese ámbito geográfico donde habitan las personas que conforman la comunidad es “el territorio que ocupan” y “cuyos límites geográficos se establecen o ratifican en Asamblea de Ciudadanos, de acuerdo con sus particularidades y considerando la base poblacional de la comunidad” (art. 4,1 y 2).

La base poblacional para la conformación de una Comunidad a los efectos de la constitución de los Consejos Comunales, es decir, el número de habitantes que debe existir en su ámbito geográfico y que mantiene la “indivisibilidad de la comunidad” y garantiza “el

⁷³ Véase además, sobre esta Ley Orgánica el estudio de Claudia Nikken, “La Ley Orgánica de los Consejos Comunales y el derecho a la participación ciudadana en los asuntos públicos,” en Allan R. Brewer-Carías, et al., *Leyes Orgánicas del Poder Popular*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2010, pp. 183 ss.

⁷⁴ Sobre esto, contradiciendo lo que se ha previsto en el texto de la Ley Orgánica y en la práctica de los consejos comunales, Marta Harnecker, ha insistido en que “el poder popular no elimina el pluralismo político-ideológico” por lo que “no puede teñirse del color de un partido político, ni de una corriente religiosa; el poder popular debe ser de muchos colores, debe ser un arco iris y debe dar cabida a todas y todos los ciudadanos de Venezuela que deseen participar. Son las personas que habitan en una comunidad, centro de trabajo o estudio las que deben elegir democráticamente sus voceros y voceras y estos naturalmente representan diferentes posiciones políticas e ideológicas, dependiendo de la fuerza que esas posiciones tengan en sus respectivas comunidades.” Véase Marta Harnecker, *De los Consejos Comunales a las Comunas. Construyendo el Socialismo del Siglo XXI*, 2 abril 2009, párrafo 268, en <http://www.scribd.com/doc/16299191/Harnecker-Marta-De-los-consejos-comunales-a-las-comunas-2009>. En el mismo libro la autora ha advertido sobre la necesidad de “evitar la manipulación política” ya que “los consejos comunales deben ser arco iris”, indicando que “Se ha insistido mucho en que es necesario evitar toda manipulación política o de otra índole en la conformación de los consejos comunales. No se trata de conformar los consejos comunales sólo con los partidarios de Chávez; estas instituciones comunitarias deben estar abiertas a todos los ciudadanos y ciudadanas, sean del color político que sean.” *Idem*, Párrafo 185.

ejercicio del gobierno comunitario y la democracia protagónica,” debe oscilar entre 150 y 400 familias en el ámbito urbano; y alrededor de 120 familias en el ámbito rural. En las comunidades indígenas el punto de referencia para la conformación de una Comunidad se estableció en 10 familias; (art. 4,3). Esta referencia poblacional, particularmente en el ámbito de las comunidades urbanas, es muy similar a la que se había establecido en la vieja Ley Orgánica de Régimen Municipal para la constitución de las Asociaciones de Vecinos, a las cuales, en definitiva, los Consejos Comunales han sustituido.⁷⁵

Para establecer este Poder Popular y el Estado Comunal, a los efectos de ahogar y estrangular progresivamente el Estado Constitucional, por supuesto, la primera de las instituciones territoriales afectadas ha sido el Municipio, del cual siendo la unidad política primaria de la organización de la república, ha sido desvinculado del proceso de desarrollo comunal y de la participación popular. A tal efecto, como se ha indicado, diversas reformas se introdujeron en diciembre de 2010 a la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (LOPPM),⁷⁶ y entre ellas se destacan:

En primer lugar, la previsión como objetivo de la Ley además de la regulación de los Municipios y su gobierno, el proceso denominado de “descentralización y la transferencia a las comunidades organizadas, y a las comunas en su condición especial de entidad local, como a otras organizaciones del Poder Popular” (Art. 1). Se entiende que se trata de un proceso de transferencia de “competencias” aún cuando no se indica; sin embargo, la misma no puede calificarse como descentralización, pues esta en el marco territorial y político, exige que las entidades receptoras de las competencias a ser transferidas, sean entidades locales como entidades políticas con gobiernos electos democráticamente. Las comunas, que se denominan como Entidades locales especiales” no son gobernadas por órganos cuyos integrantes sean electos por votación universal directa y secreta, y por tanto, no tienen autonomía política ni pueden formar parte del esquema de descentralización territorial del Estado.

En segundo lugar, el artículo 2 de la LOPPM, a pesar de que repite el aserto constitucional de que el Municipio “constituye la unidad política primaria de la organización nacional de la República,” ya no habla de que “gozan de autonomía” como lo garantiza el artículo 168 de la Constitución, son que “ejerce sus competencias de manera autónoma.” Ello, sin embargo, es contradicho en la propia Ley al establecerse que el artículo 110, que “el municipio se regirá por el Sistema Nacional de Planificación establecido en la ley que regula la materia,” que como se sabe es una planificación centralizada.

A tal efecto, en la LOPPM se elimina la iniciativa ejecutiva de la planificación local que se asignaba al Alcalde, quien debía presentar al Consejo Local de Planificación las líneas maestras de su plan de gobierno, y se establece que es el Consejo Local de Planificación Pública “el órgano encargado de diseñar el Plan Municipal de Desarrollo y los demás planes municipales, en concordancia con los lineamientos que establezca el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación y los demás planes nacionales y estatales, garantizando la participación protagónica del pueblo en su formulación, ejecución, seguimiento, evaluación y control, en articulación con el Sistema Nacional de

⁷⁵ Con razón María Pilar García-Guadilla consideró las Asociaciones de Vecinos como los antecedentes de los Consejos Comunales. Véase en “La praxis de los consejos comunales en Venezuela: ¿Poder popular o instancia clientelar?,” en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, abr. 2008, Vol. 14, N° 1, p. 125-151. Véase en http://www.scielo.org.ve/scielo.php?pid=S1315-6411200-8000100009&script=sci_arttext. Sin embargo, Marta Harnecker, al analizar algunos de los “problemas” relativos al funcionamiento de los consejos comunales, destaca el hecho de que “se han transformado en una asociación de vecinos más, porque se deja toda la responsabilidad en manos de los voceros y voceras y a veces sólo en alguno de ellos.” Véase Marta Harnecker, *De los Consejos Comunales a las Comunas. Construyendo el Socialismo del Siglo XXI*, 2 abril 2009, párrafo 216, en <http://www.scribd.com/doc/16299191/Harnecker-Marta-De-los-consejos-comunales-a-las-comunas-2009>.

⁷⁶ Véase en *Gaceta Oficial* N° 6.015 Extraordinario del 28 de diciembre de 2010.

Planificación”(art. 111). Ese Consejo, además, en la LOPPM, queda encargado de “diseñar el Plan de Desarrollo Comunal, en concordancia con los planes de desarrollo comunitario propuestos por los consejos comunales y los demás planes de interés colectivo, articulados con el Sistema Nacional de Planificación, de conformidad con lo establecido en la legislaciones que regula las comunas, los consejos comunales y la presente Ley; contando para ello con el apoyo de los órganos y entes de la Administración Pública. A tales efectos, es deber de las instancias que conforman la organización del municipio, atender los requerimientos de los diversos consejos de planificación existentes en cada una de las comunas para el logro de sus objetivos y metas” (art. 112)

En tercer lugar, en la reforma de la LOPPM, se encasilla y limita su rol como promotor de la participación del pueblo sólo “a través de las comunidades organizadas,” que son las que se regulan en las leyes sobre el Poder Popular identificadas con el socialismo, en contra de la previsión del artículo 62 de la Constitución que garantiza el carácter libre de la participación. La desvinculación de las comunidades organizadas respecto del Municipio, se asegura en la Ley, al excluirse su registro ante los órganos competentes “del Municipio” como decía la Ley Orgánica anterior que se reformó, previéndose ahora su registro sólo ante “los órganos competentes” (art. 33.3) que en las Leyes del poder Popular es el Ministerio de las Comunas. Es decir, con la reforma de la LOPPM, se produce una total desmunicipalización de las entidades comunales.

En cuarto lugar, a pesar de esta desmunicipalización, a las comunas se las incorpora en el régimen del Poder Público Municipal, como “entidad local territorial” (art. 19) aún cuando de “carácter especial” que conforme al artículo 19, “se rige por su ley de creación, puede constituirse dentro del territorio del Municipio o entre los límites político administrativo de dos o más municipios, sin que ello afecte la integridad territorial de los municipios donde se constituya.” Como tal entidades locales de carácter especial, se las excluye completamente del régimen de la LOPPM quedando “reguladas por la legislación que norma su constitución, conformación, organización y funcionamiento” (art. 5). Ello se reafirma en el artículo 33 de la Ley al disponer que “los requisitos para la creación de la comuna, en el marco de su régimen especial como entidad local, se regirán por lo establecido en la Ley Orgánica de las Comunas.”

En quinto lugar, se eliminó el carácter de entidad local de las parroquias, y por tanto, se eliminó su carácter democrático representativo. Es más, en la Disposición Transitoria segunda de la Ley se dispuso que a los 30 días siguientes a su publicación, “cesan en sus funciones los miembros principales y suplentes, así como los secretarios o secretarias, de las actuales juntas parroquiales,”

Eliminas las Juntas parroquiales, las cuales en el artículo 35, las pasaron a denominar “juntas parroquiales comunales,” estas se regularon sólo como entidades con “facultades consultivas, de evaluación y articulación entre el poder popular y los órganos del Poder Público Municipal,” con las funciones enumeradas en el artículo 37, de la cual se eliminó todo vestigio de gobierno local.

Dichas juntas parroquiales comunales, se estableció que deben ser “coordinada por una junta parroquial comunal integrada por cinco miembros y sus respectivos suplentes cuando corresponda a un área urbana y tres miembros y sus respectivos suplentes cuando sea no urbana, elegidos o elegidas para un período de dos años,” no por el pueblo mediante sufragio, sino por “por los voceros de los consejos comunales de la parroquia respectiva,” quienes “en dicha elección deberán ser fiel expresión del mandato de sus respectivas asambleas de ciudadanos.” La norma agrega, que dicha designación, debe ser “validada por la asamblea de ciudadanos.”

En la misma norma se estableció el principio de la revocatoria de los mandatos de los integrantes de las juntas parroquiales comunales, mandando a aplicar las condiciones y el procedimiento establecido para la revocación de los voceros de los consejos comunales, conforme a la Ley Orgánica que los regula.

Al desmunicipalizarse las juntas parroquiales comunales, y eliminarse su carácter de entidad política local de orden democrático representativo, el artículo 36 previó que sus miembros que deben ser avalados por la asamblea de ciudadanos, pueden ser menores de edad, aún cuando mayores de quince años, e incluso extranjeros.